

Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Relações Internacionais - IREL  
Relações Internacionais

# **Canários na Mina de Carvão: o refúgio ambiental e o caso dos países insulares do Pacífico**

Autor: Luísa Helena Lemos da Cruz  
Orientador: Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

Brasília, DF  
2014



Luísa Helena Lemos da Cruz

## **Canários na Mina de Carvão: o refúgio ambiental e o caso dos países insulares do Pacífico**

Monografia submetida ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como exigência final para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Universidade de Brasília - UnB

Instituto de Relações Internacionais - IREL

Orientador: Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

Brasília, DF

2014

---

Luísa Helena Lemos da Cruz

Canários na Mina de Carvão: o refúgio ambiental e o caso dos países insulares do Pacífico/ Luísa Helena Lemos da Cruz. – Brasília, DF, 2014-  
103 p. : il. (algumas color.) ; 30 cm.

Orientador: Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Relações Internacionais - IREL , 2014.

1. refúgio ambiental. 2. países insulares. I. Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira.  
II. Universidade de Brasília. III. Instituto de Relacionais Internacionais - IREL.  
IV. Canários na Mina de Carvão: o refúgio ambiental e o caso dos países insulares do Pacífico

---

Luísa Helena Lemos da Cruz

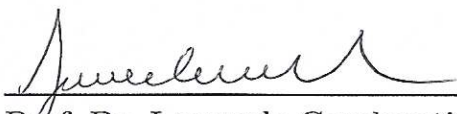
## **Canários na Mina de Carvão: o refúgio ambiental e o caso dos países insulares do Pacífico**

Monografia submetida ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como exigência final para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

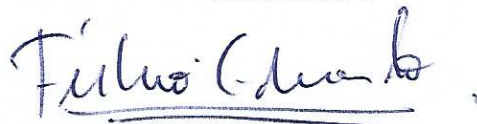
Trabalho aprovado. Brasília, DF, 15 de Dezembro de 2014:



Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira  
Orientador



Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva  
Convidado 1



Prof. Dr. Fulvio Eduardo Fonseca  
Convidado 2

Brasília, DF

2014

*Dedico este trabalho ao meu querido irmão, Pedro Lemos da Cruz, companheiro desta e de tantas outras vidas.*

# Agradecimentos

Agradeço a Deus por esta oportunidade de crescimento e à espiritualidade amiga pela tranquilidade transmitida durante todo este trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Ulysses Tavares Teixeira, por me encorajar a fazer a monografia e disposição em trabalhar com este tema de pesquisa. Agradeço pelo conhecimento repassado nesta pesquisa, assim como por outros momentos em que esta Universidade me proporcionou tê-lo como professor. Este Instituto precisa de mais professores com sua mesma dedicação e interesse pela arte de ensinar.

Agradeço aos meu pais, Tina Lemos e Valdo Cruz, por toda a educação dada a mim que culminou neste momento. À mamãe, por sofrer de ansiedade tanto quanto eu para que este trabalho fosse concluído e pela revisão tão preciosa e cheia de carinho. Ao papai, pelas palavras cheias de esperança e positividade ditas como energia para o progresso desta pesquisa. Aos dois agradeço por todo o amor diário e infindável que me dão desde que nasci nesta família. Agradeço também ao meu irmão por me ouvir e dividir aflições e expectativas em momentos tão ímpares na vida de cada um. Eu os amo muito.

Agradeço ao meu namorado, Guilherme Baufaker Rêgo, pela preocupação que esse trabalho ficasse ótimo, às vezes tanto mais que a autora. Isso é mais um prova de todo o amor, carinho e paciência que você tem por mim, pelos quais eu agradeço imensamente. Todo seu apoio e parceria, desde que nos conhecemos, representa a certeza da construção de nosso futuro juntos. Eu o amo muito.

Agradeço a Patrícia Nabuco pela disposição em ler essa monografia e contribuir com críticas valiosas para o andamento desse trabalho.

Agradeço a Professora Carolina de Abreu Batista Claro pelo suporte na elaboração deste trabalho e a disposição em me conceder conselhos essenciais para esta pesquisa.

Ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade pela inspiração constante que é para a construção de meu futuro profissional. Sou grata por todo o apoio e incentivo dado ao Umanità nesses dois anos e dois meses de projeto. Ao professor Eiiti Sato também agradeço pelo carinho e disposição em ajudar o Umanità a se desenvolver dentro do Instituto de Relações Internacionais.

Por fim, deixo aqui meus agradecimentos à experiência inenarrável que é o Umanità. A todos os membros que contribuíram para o crescimento desse projeto, que hoje está consolidado e proporciona aos alunos um espaço incrível de diálogo e troca no estudo e pesquisa sobre direitos humanos. Aquele sonho compartilhado proporcionou que minha graduação se tornasse única com a criação do Umanità.

"A luz que me abriu os olhos para a dor dos deserdados e os feridos de injustiça, não me permite fechá-los nunca mais, enquanto viva.[...] Não se trata de escolher entre a cegueira e traição. Mas entre ver e fazer de conta que nada vi ou dizer da dor que vejo para ajudá-la a ter fim, já faz tempo que escolhi".  
(Thiago de Mello, 1981)

# Resumo

Degradações do meio ambiente comprometem um meio ambiente sadio, causam danos aos seres humanos e geram fluxos de refugiados ambientais. A partir da convergência entre a proteção do meio ambiente e a proteção do ser humano, este trabalho analisa o fenômeno do refúgio ambiental à luz do Direito Internacional, sob uma perspectiva que integra a construção de proteção internacional específica aos refugiados ambientais e a importância da prevenção dessa migração forçada. O caso dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, com a comparação de três casos, Ilhas Cook, Kiribati e Tuvalu, é foco nessa pesquisa, pois ressalta a importância de uma abordagem integrada entre o Direito Ambiental Internacional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos para garantir a dignidade humana daqueles forçados a migrar devido a deteriorações do meio ambiente.

**Palavras-chaves:** Refúgio ambiental. *mudanças climáticas. países insulares. Kiribati. Tuvalu. Ilhas Cook.*



# Abstract

Environmental degradation damages the right to a healthy environment, causes harms to human being and engenders environmental refugee flows. Based on the convergence between environmental protection and human being protection, this work analyzes the phenomenon of environmental refugee within International Law, under a perspective that integrates the construction of a specific international protection for environmental refugees and the importance of preventing this forced migration. The case of the Small Island Developing States, with the comparison of three cases, Cook Islands, Kiribati and Tuvalu, is central in this research, because emphasizes the importance of an integrated approach between International Environmental Law and International Law of Human Rights to ensure the human dignity of those forced to migrate due to environmental deterioration.

**Keywords:** *Environmental refuge. climate change. island countries. Cook Islands. Kiribati. Tuvalu*

# Lista de ilustrações

Figura 1 – Índice de vulnerabilidade ambiental para todos os países (KALY et al., 2004, p. 18). . . . .	36
Figura 2 – Índice de vulnerabilidade ambiental por país (KALY et al., 2004, p. 19, 20) . . . . .	37
Figura 3 – Índice de vulnerabilidade ambiental para os SIDS (KALY et al., 2004, p. 18) . . . . .	62
Figura 4 – Mapa do Oceano Pacífico: regiões geográficas adaptado de HUGO e BERDFORD (2014) . . . . .	68
Figura 5 – Componentes de Gestão de Riscos de Desastres, incluindo a Adaptação às Mudanças Climáticas (Cook Islands, 2011a, p. 16) . . . . .	70
Figura 6 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Tuvalu extraído de IDMC (2014, p. 51) . . . . .	74
Figura 7 – Inundação prevista da lha Bikenibeu, Tarawa, Kiribati sob o caso de pior cenário (UN/UNFCCC, 2007, p. 16). . . . .	75
Figura 8 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Kiribati extraído de IDMC (2014, p. 34) . . . . .	78
Figura 9 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Ilhas Cook extraído de IDMC (2014, p. 26) . . . . .	81

# Lista de tabelas

Tabela 1 –	Categorias e Causas de Refúgio Ambiental adaptado de Stojanov (2008 apud HUGO, 2012, p. 850) . . . . .	51
Tabela 2 –	Projetos do Programa de Ação Nacional de Adaptação de Tuvalu (TU-VALU, 2007, p. 7) . . . . .	72
Tabela 3 –	p. 36-39 . . . . .	76
Tabela 4 –	Áreas estratégicas do Plano de Ação Nacional de Gestão de Riscos de Desastres e Adaptação às Mudanças Climáticas das Ilhas Cook (Cook Islands, 2011a, p. 26, 27) . . . . .	80

# Lista de abreviaturas e siglas

ADP	<i>Asian Development Bank</i>
AOSIS	<i>Alliance of Small Island States</i>
APMEN	<i>Asia Pacific Migration and Environment Network</i>
CCA	<i>Climate Change Adaptation</i>
CIDH	<i>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>
COMEST	<i>World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology</i>
COP	<i>Conference of Parties</i>
CORTE IDH	<i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>
CSD	<i>Commission on Sustainable Development</i>
DRM	<i>Disaster Risk Management</i>
ECHR	<i>European Court of Human Rights</i>
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i>
EJF	<i>Environmental Justice Foundation</i>
EVI	<i>Environmental Vulnerability Index</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
HRC	<i>Human Rights Council</i>
IDMC	<i>Internal Displacement Monitoring Centre</i>
ILC	<i>International Law Commission</i>
IOM	<i>International Organization on Migration</i>
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
NAPA	<i>National Adaptation Programmes of Action</i>
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OHCHR	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>

SIDS	<i>Small Island Developing States</i>
SOPAC	<i>Secretariat of the Pacific Community Applied Geoscience and Technology Division</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i>
UNHCR	<i>United Nation High Commissioner for Refugees</i>
UNISDR	<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>
UNU-EHS	<i>United Nations University Institute for Environment and Human Security</i>
UNSC	<i>United Nations Security Council</i>
WMO	<i>World Meteorological Organization</i>

# Sumário

	<b>Introdução</b>	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>CONVERGÊNCIA ENTRE A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE</b>	<b>20</b>
1.1	O direito ambiental internacional e o direito internacional dos direitos humanos	21
1.2	A abordagem ambiental dos direitos humanos	23
1.2.1	Direitos humanos	23
1.2.2	Direitos procedimentais	24
1.3	Direito a um meio ambiente sadio	25
1.3.1	Direito das futuras gerações	27
1.3.2	Direito ao desenvolvimento sustentável	28
1.4	Direitos humanos e as mudanças climáticas	28
1.5	Estratégias de resposta às mudanças climáticas	32
1.6	Mudanças climáticas e vulnerabilidade socioambiental	34
1.6.1	A proteção de pessoas em caso de desastres ambientais	39
<b>2</b>	<b>REFÚGIO AMBIENTAL</b>	<b>43</b>
2.1	Migrações forçadas por mudanças ambientais: definições e debates	45
2.1.1	Causas ambientais para o movimento migratório	50
2.2	Proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais	51
2.2.1	Migrações internas: a proteção do deslocado interno	53
2.2.2	Migrações internacionais: o refúgio e a não concessão de proteção aos refugiados ambientais	55
2.2.3	Propostas de proteção	57
2.3	Refúgio Ambiental, uma das principais crises humanas de nosso tempo	59
<b>3</b>	<b>O REFÚGIO AMBIENTAL NOS PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO</b>	<b>60</b>
3.1	Os impactos das mudanças climáticas e a vulnerabilidade dos SIDS	61
3.2	Os pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento em fóruns internacionais	63
3.2.1	Atuação internacional dos SIDS	66
3.3	As ações de adaptação dos SIDS do Pacífico	67
3.3.1	Tuvalu	71

3.3.2	Kiribati . . . . .	75
3.3.3	Ilhas Cook . . . . .	79
<b>3.4</b>	<b>O refúgio ambiental na região do Pacífico . . . . .</b>	<b>82</b>
3.4.1	Análise comparada dos três casos . . . . .	82
3.4.2	Perspectiva regional . . . . .	83
<b>3.5</b>	<b>A noção de Estado e apatridia: os países insulares e a elevação do nível dos oceanos . . . . .</b>	<b>86</b>
	<b>Conclusão . . . . .</b>	<b>89</b>
	<b>Referências . . . . .</b>	<b>92</b>

# Introdução

Em abril de 2007, as Ilhas Salomão, localizadas no Oceano Pacífico, foram atingidas por um tsunami. Causado por um terremoto, o desastre ambiental matou 52 pessoas e deixou quatro mil famílias sem moradia. Vinte quatro mil pessoas deslocaram-se internamente, representando 4,6% do total da população. Seis meses após o tsunami, 3.700 pessoas continuavam morando em 57 assentamentos temporários na ilha Gizo, sendo mais da metade composta de crianças (OHCHR, 2011).

Dois anos antes, em fevereiro, outro ciclone causava danos no Pacífico. O ciclone tropical Percy atingiu ventos de 249 quilômetros por hora e causou a inundação dos três atóis que compõem Tokelau. Regiões nas ilhas Cook também foram inundadas devido ao evento ambiental (TERRY, 2007). As ilhas de Nassau e Pukapuka foram gravemente atingidas, tendo quase todas as casas sido destruídas e plantações perdidas na ilha da Nassau (European Commission, 2005). Tuvalu também sofreu com o ciclone Percy que causou danos à agricultura de subsistência no país (TUVALU, 2007).

Em 2007, um plano de relocação foi elaborado para o deslocamento planejado dos habitantes das Ilhas de Carteret para Bougainville, em Papua Nova Guiné. Em 2014, 83 famílias já haviam sido relocadas. O plano é de até 2015 alcançar o número de 100 famílias relocadas. Os habitantes dessas ilhas não tinham outra possibilidade a não ser abandonar sua terra. As Ilhas Carteret são constantemente alvo de tempestades intensas e marés altas que ocasionaram perdas de terras produtivas e fontes de água potável devido à invasão de água salgada do mar (LECKIE, 2014).

Os pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, na sigla em inglês) compartilham de cenários como esses de degradação ambiental. Esses países ganharam atenção em meio à comunidade internacional por exemplificar os efeitos mais graves das mudanças climáticas. McAdam (2010) refere-se ao desaparecimento desses Estados como um canário na mina de carvão, fazendo alusão à prática de manter canários dentro das minas, pois a morte desses por vazamento de gases tóxicos serviria de alerta para os mineiros. Na conjuntura das mudanças climáticas, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento fazem o papel do canário, pois sofrem os danos das mudanças climáticas muito antes que outros países. Devido à vulnerabilidade socioambiental que as circundam, as comunidades desses países encontram-se em risco de tornar-se refugiados ambientais a cada novo desastre que acomete essas ilhas.

Deteriorações do meio ambiente trazem desafios à humanidade, entre eles o refúgio ambiental. Intensificados pelas mudanças climáticas, os desastres ambientais comprometem a dignidade humana e por isso a proteção do meio ambiente se faz fundamental para



a garantia dos direitos humanos. A convergência entre a proteção do meio ambiente e o Direito Internacional dos Direitos Humanos lança luz sobre a importância de um meio ambiente sadio para a satisfação dos direitos humanos.

Além disso, uma compreensão conjunta das proteções do meio ambiente e do ser humano auxilia na compreensão do fenômeno do refúgio ambiental. Migrações forçadas dentro e fora das fronteiras de um país por causas ambientais são uma faceta da ausência de proteção do meio ambiente. De acordo com a Organização Internacional para Migrações, em 2008, 20 milhões de pessoas foram deslocadas devido a eventos climáticos extremos (IOM, 2009).

O refúgio ambiental é a migração forçada devido a causas ambientais, envolvendo desastres de início rápido - furacões, tsunamis, inundações - e de início lento - desertificação, elevação do nível dos mares. Importante ressaltar que neste trabalho o termo "refúgio ambiental" será usado para se referir à migração forçada causada por razões ambientais, porém há divergências sobre qual terminologia mais adequada para se referir a esse tipo de migração. O termo refúgio ambiental não é amplamente reconhecido. O ACNUR rechaça a expressão, pois a migração por causas ambientais não se encontra na definição legal de refugiado que determina que são refugiados pessoas que atravessam as fronteiras de seu país de nacionalidade devido a um fundado temor de perseguição por motivos religiosos, pertencimento a grupo social, opiniões políticas, étnicos e de nacionalidade (UN, 1951).

Essa migração forçada ganhou atenção nos estudos migratórios devido aos efeitos das mudanças climáticas sobre o número de refugiados ambientais. De acordo com estimativa apresentada pela IOM (2009), em um período de 40 anos as mudanças climáticas podem deslocar de 25 milhões a um bilhão de pessoas.

A proteção do meio ambiente é base para a salvaguarda dos direitos humanos e prevenção de migrações forçadas. Em submissão da Organização Internacional para Migração (IOM) à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a instituição recomenda

Recognize the humanitarian consequences of climate change, including forced migration and displacement and take action to minimize them, including through prevention of displacement, and to prepare for and to address the unavoidable consequences (IOM, 2012, p. 2).

O presente trabalho, portanto, analisa o papel principal das deteriorações do meio ambiente para a conflagração do refúgio ambiental a partir da convergência entre as proteções do meio ambiente e do ser humano. Destacar a importância do fator ambiental para a migração forçada permitirá a proposta de tratamento do refúgio ambiental sob dois aspectos: uma proteção específica jurídica internacional para o grupo de refugiados ambientais e abordagens de prevenção da migração forçada que levem em conta a diminuição

da vulnerabilidade das comunidades, com a redução de riscos de desastres e estratégias de adaptação às mudanças climáticas.

O primeiro capítulo apresenta a teoria de convergência entre a proteção da pessoa humana e a proteção do meio ambiente, desenvolvida por Cançado Trindade (1993). Primeiramente, apresenta-se o momento histórico de surgimento dos dois sistemas de proteção e o desenvolvimento como questões de interesse comum da humanidade. Há duas abordagens distintas sobre os aspectos dessa convergência. A primeira que se destina à interpretação dos direitos humanos por uma ótica ambiental, e a segunda que defende o desenvolvimento do direito a um meio ambiente sadio como chave para a convergência dos sistemas. Este trabalho se posiciona por um manuseio conjunto das duas abordagens, já que as duas contribuem para a garantia dos direitos humanos.

Em seguida, a relação entre as mudanças climáticas e os direitos humanos é analisada para compreensão de como as primeiras impactam na garantia desses direitos. A preocupação com a dignidade da pessoa humana passa a figurar no regime de mudanças climáticas, que propõe estratégias de resposta às mudanças do clima de adaptação e de mitigação, que devem levar em conta a dimensão humana dos danos causados.

A compreensão da convergência entre a proteção da pessoas humana e a proteção do meio ambiente é significativa para o entendimento da interdependência entre ser humano e meio ambiente e a posição do refúgio ambiental entre os ramos do Direito Internacional. Nesse ponto, Cançado Trindade (1993) também explora a condição dos refugiados ambientais, grupo desprovido de proteção pela Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951, mas que pode alcançar números maiores que o de refugiados "tradicionais" nos próximos anos. Cançado Trindade (1993) reflete sobre a condição dos refugiados ambientais, destacando que "esta situação dramática reside na confluência do direito internacional dos refugiados e do direito ambiental internacional, e revela as interações entre as condições humanas e ambientais e a necessidade urgente de melhorá-las conjuntamente" (p.137, 138).

O conceito de vulnerabilidade socioambiental é discutido no capítulo 1 com o objetivo de apontar como grupos de pessoas e regiões vulneráveis sofrem ainda mais com desastres ambientais. Nesse caso, o marco de proteção de pessoas em caso de desastres, com a gestão de desastres e seus riscos e a adaptação às mudanças climáticas é fundamental na preservação da integridade física e psicológica dos indivíduos e pode corresponder a meios de prevenção do refúgio ambiental.

O segundo capítulo explora o fenômeno do refúgio ambiental como consequência da deterioração da condição do meio ambiente. Os estudos no campo da migração por razões ambientais inciam-se recentemente com a primeira menção aos refugiados ambientais em 1985 por Essam El-Hinnawi, pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Desde então, pesquisas sobre o refúgio ambiental vêm se expandindo,

porém com divergências e ausência de consensos, que serão expostas nas seções do capítulo 2.

A definição do tema também não é consensual. Há diversas variações nas definições apresentadas por especialistas no assunto, o que invoca prejuízos ao grupo vulnerável e aos avanços na proteção dos refugiados ambientais. Esta pesquisa adota definição similar à apresentada por (MYERS; KENT, 1995). Refugiados ambientais são pessoas forçadas a migrar devido a causas ambientais, que englobam desastres naturais, como tempestades, tufões, ciclones e inundações, e processos de deterioração lenta do meio ambiente, como secas, desertificação e a elevação do nível dos oceanos. O conceito compreende migrações dentro das fronteiras dos países e internacionalmente.

A seção 2.3 foca na análise do estado de proteção jurídica internacional que os refugiados ambientais encontram no Direito Internacional dos Direitos Humanos e na convergência entre a proteção da pessoa humana e a proteção do meio ambiente. O Direito Internacional, entretanto, não apresenta proteção específica a esse grupo de migrantes forçados, como ocorre com os refugiados e em menor grau com os deslocados internos. Por isso, o capítulo 2 também traz propostas de proteção apresentadas por acadêmicos que estudam o fenômeno, pois aos refugiados ambientais falta uma proteção específica internacional. Essas propostas almejam solucionar a lacuna que o Direito Internacional apresenta frente a esse grupo.

Por fim, o capítulo 3 se debruça na situação dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, extremamente vulneráveis às mudanças climáticas. Inicialmente, os SIDS são apresentados, delineando-se as características e desafios comuns a esses 39 Estados. A seção 4.1 caracteriza as vulnerabilidades socioambientais desses países, que são vítimas de tempestades frequentes e dos danos da elevação do nível dos oceanos.

Esse capítulo traz a análise de três casos de países insulares na região do Pacífico. As ilhas dessa região são consideradas as mais vulneráveis. Ilhas Cook, Kiribati e Tuvalu são países do Pacífico que possuem relatos de casos de refúgio ambiental. Entretanto, comparativamente, as Ilhas Cook são economicamente mais desenvolvidas, posto que Kiribati e Tuvalu são considerados dois dos países menos desenvolvidos do mundo. Os dados de deslocamento nos países serão comparados com o intuito de avaliar o impacto de fatores outros que não ambientais na conflagração das migrações observadas.

Os casos dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento foram escolhidos para o debate do assunto do refúgio ambiental neste trabalho pela gravidade que o fenômeno de migração ambiental ganha em territórios pequenos que encontram-se em risco de desaparecer. Tanto o êxodo de toda a população de um desses países como a submersão de todo território levantam desafios ao Direito Internacional em matéria de extinção de um Estado e de apatridia.

Portanto, o caso dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento exige debates no Direito Internacional que culminem em avanços de proteção aos refugiados ambientais e aos indivíduos que devido ao desaparecimento do Estado podem se encontrar na condição de apátridas. Os casos apresentados neste trabalho evidenciam a posição extremamente vulnerável desses países, que sofrem antecipadamente, em relação ao resto do mundo, dos efeitos mais danosos das mudanças climáticas e vivenciam violações dos direitos humanos de suas população devido às deteriorações do meio ambiente.

# 1 Convergência entre a proteção da pessoa humana e a proteção do meio ambiente

A vida depende do meio ambiente. O uso dos recursos naturais é o meio para o aprimoramento da qualidade de vida e desenvolvimento das sociedades. Essa relação, que é primordial para a manutenção da vida, está caminhando para o desequilíbrio. A exploração desenfreada pelos seres humanos do meio ambiente por meio de atividades industriais, agropecuárias, entre outras, deteriora os biomas terrestres. Essa exploração ocorre em velocidade maior que a capacidade do meio ambiente de recuperar-se e reequilibrar-se.

O desequilíbrio dos diversos ecossistemas terrestres gera ameaças à vida e a outros direitos humanos, tais como o direito à alimentação e à saúde. O ser humano se tornou capaz de influenciar e modificar os padrões dos sistemas geofísicos da Terra, indicando a transição do período Holoceno para o Antropoceno<sup>1</sup> (ROCKSTRÖM et al., 2009 apud VIOLA; FRANCHINI, 2012). Esses sistemas, sob a ação antropogênica, passaram a oscilar em níveis considerados instáveis, como é o caso do clima. As mudanças climáticas são consideradas um desafio com o qual o ser humano deverá lidar e se adaptar.

Os impactos das mudanças climáticas são extensos: aumento da frequência de eventos extremos como furacões, ciclones, enchentes e a intensidade de secas, elevação do nível dos oceanos e a temperatura da água dos mares e derretimento de geleiras (UN/OH-CHR, 2009). Esses cenários de degradação ambiental ameaçam o gozo de vários direitos humanos, como o direito à vida, o direito à saúde e o direito à moradia.

A degradação ambiental atinge mais intensamente grupos considerados vulneráveis. Dentre eles, encontram-se os refugiados ambientais, pessoas forçadas a migrar devido a causas ambientais. O refúgio ambiental não é um fenômeno recente, porém ganhou maior destaque devido aos impactos globais das mudanças climáticas, que geram um aumento no número desses migrantes.

Os refugiados ambientais precisam de uma proteção adequada ao seu quadro de vulnerabilidade. Eles são forçados a migrar, pois não encontram condições adequadas de vida em seu local de origem. Por não se enquadrar na conceito tradicional de refugiado disposto na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>2</sup> não recebem pro-

<sup>1</sup>A transição do período Holoceno para o Antropoceno representa a interferência humana nas dinâmicas dos sistemas naturais do planeta. As variações presentes no período Holoceno mantinham um comportamento estável considerado cientificamente como desejável. A partir da Revolução Industrial-apontada por Rockström et al. (2009) como o advento do Antropoceno-, os padrões de variabilidade desses sistemas se modificaram devido a ação antropogênica, definindo assim o período Antropoceno (ROCKSTRÖM et al., 2009).

<sup>2</sup>O conceito tradicional define que refugiados são pessoas com fundado temor de perseguição por

teção internacional específica e, quando cruzam fronteiras internacionais, ficam à mercê das políticas migratórias do Estado de destino, que não tem obrigação de aceitá-lo em seu território. Consequentemente, vários direitos humanos dos refugiados ambientais se encontram violados tanto pelos problemas ambientais a que foram expostos, como pela falta de proteção por parte dos Estados.

Assim sendo, a temática do refúgio ambiental concerne questões pertinentes ao direito internacional ambiental e ao direito internacional dos direitos humanos. Esses dois sistemas, nas últimas décadas, vêm se aproximando em torno do objetivo de proteção ao ser humano. O foco das próximas seções é a análise de como esses sistemas de proteção interagem de forma a salvaguardar os direitos humanos em caso de degradação do meio ambiente.

## 1.1 O direito ambiental internacional e o direito internacional dos direitos humanos

A partir da Segunda Guerra Mundial, o direito internacional dos direitos humanos se desenvolveu como resposta às violações de direitos humanos praticadas durante o conflito. Após a celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a comunidade internacional se empenhou na elaboração de diversos outros documentos internacionais. Surgiram, no decorrer dos anos seguintes, sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, notoriamente, o sistema interamericano, o sistema europeu e o sistema africano de direitos humanos. O campo do direito internacional dos direitos humanos também se expandiu com a elaboração de documentos internacionais com foco em grupos vulneráveis como mulheres, crianças, refugiados, apátridas, povos indígenas, entre outros.

A partir da década de 1970, em companhia do direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional ambiental se consolidou, expressando o anseio da comunidade internacional em proteger a vida e a dignidade humana. As questões ambientais passaram a permear ainda mais a agenda internacional com a defesa de modelos de desenvolvimento coordenados com a preservação ambiental. O auge dessa nova forma de ver a relação do ser humano com o meio ambiente ocorreu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 (também conhecida como Conferência de Estocolmo). Exemplo disso é que, em uma estimativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) de 500 tratados internacionais relativos ao direito ambiental, 60% desses foram elaborados a partir da data da Conferência (UN/UNEP, 2001

---

motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de pertencimento a grupo social ou de opinião política que atravessam as fronteiras do país de nacionalidade ou residência habitual para fugir dos agentes perseguidores.

apud FONSECA, 2007, p. 121).

A convergência entre a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente pode ser pontuada exatamente por uma seara que se lança sob o Direito Internacional Contemporâneo. Os dois regimes exigem um resposta global aos desafios que contêm e compreendem "um corpus de normas internacionais que restringem a ação dos Estados, em nome dos interesses gerais da comunidade internacional" (FONSECA, 2007, p. 125). A proteção do meio ambiente e a proteção da pessoa humana ultrapassam as fronteiras dos Estados e mostram ser questões concernentes ao interesse comum da humanidade (TRINDADE, 1993).

As evoluções paralelas da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental revelam algumas afinidades que não deveriam passar despercebidas. Ambas testemunham, e precipitam, a erosão gradual do assim-chamado domínio reservado dos Estados. O tratamento pelo Estado de seus próprios nacionais torna-se uma questão de interesse internacional. [...] Ocorre-se um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção ambiental, a primeira a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a segunda – anos após – a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio-Ambiente Humano de 1972 (TRINDADE, 1993, p.39).

A convergência entre os dois sistemas de proteção pode ser claramente apreciada no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (UN, 1972).

O princípio expõe direitos que inter-relacionam os dois sistemas de proteção internacional, como o direito a um meio ambiente sadio e o direito das futuras gerações, explicitando a interdependência entre a proteção do meio ambiente e o respeito aos direitos humanos. Em relatório do Conselho de Direitos Humanos em 2012, o Relator Independente das Nações Unidas sobre as obrigações de direitos humanos relativas a um meio ambiente seguro, limpo, sadio e sustentável, John H. Knox, intitula estes direitos de "direitos ambientais" devido a sua relação com a proteção do meio ambiente (UN/HRC, 2012, p. 4 e 5).

Há duas abordagens distintas sobre os direitos estabelecidos a partir da convergência entre a proteção do meio ambiente e os direitos humanos. A primeira abordagem, de acordo com Patrick Hamilton (2006), valoriza o direito do ser humano a um meio ambiente sadio e outros direitos ambientais, enquanto a segunda prioriza a aplicação dos direitos humanos já estabelecidos em um contexto de proteção do meio ambiente, também denominada de abordagem contextual (FONSECA, 2007): *"The 'greening of human rights*

*approach' refers to the practice of using international human rights law and processes to address environmental damage"* (HAMILTON, 2006, p. 14)

Hamilton (2006) sistematiza a segunda abordagem classificando três grupos de direitos "ambientalizados": direitos "substantivos", direitos procedimentais e direitos indígenas. O terceiro grupo não será analisado neste trabalho por se direcionar especificamente aos povos indígenas. Entretanto é importante ressaltar que a análise dos direitos dos povos indígenas explica importantes avanços nos marcos dos direitos humanos em relação a degradação ambiental, em especial na jurisdição do sistema interamericano de direitos humanos <sup>3</sup>

## 1.2 A abordagem ambiental dos direitos humanos

### 1.2.1 Direitos humanos

Em 1994, no âmbito da Subcomissão sobre Prevenção a Discriminação e Proteção das Minorias, a Relatora Especial Fatma Zohra Ksentini preparou um relatório solicitado pelo mesmo órgão sobre os problemas ambientais e seu impacto nos direitos humanos. O documento aponta vários direitos humanos que possuem relação direta com o meio ambiente. Ksetini (1994) destaca o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que apresenta o direito a um condição de vida adequada para saúde e bem estar do indivíduo e de sua família. Em contextos de degradação ambiental, este e tantos outros direitos são comprometidos, devido aos impactos ocasionados no meio ambiente.

O direito à alimentação pode ser violado quando danos ao solo comprometem a produção de alimentos, como ocorre em casos de desertificação na África Subsaariana, uma das regiões mais afetadas por esse tipo de processo. As mudanças climáticas também afetam o direito à comida, pois a intensificação de secas e as mudanças na temperatura de certas regiões do planeta tornam inadequadas o desenvolvimento de certas plantações, ocasionando escassez de alimento.

Eventos extremos, como tsunamis, furacões e enchentes têm consequências ainda mais graves. Em alguns casos, as populações são forçadas a se retirar de suas moradias devido aos riscos que sofrem. Em seu relatório, Zohra Ksentini (1994) enfatiza que no contexto do direito à moradia, positivado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 25) e no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 11), é obrigação do Estado evitar retiradas forçadas. Estas devem ser a última medida, somente quando as áreas de risco não forem mais passíveis de reordenação e medidas de relocação já tenham sido planejadas (UN/ECOSOC, 1994).

Deteriorações também ferem o direito de autodeterminação dos povos, pois impac-

---

<sup>3</sup>Ver Hamilton (2006).



tam o livre desenvolvimento social, político, cultural e econômico das populações atingidas. Casos emblemáticos no sistema interamericano de direitos humanos dispõem sobre a ausência de garantia pelos Estados de um meio ambiente adequado para a sobrevivência o que ocasiona a violação de direitos, como a livre mobilidade de povos indígenas e comunidades tradicionais em suas terras, o impedimento de realização de rituais tradicionais que dependem de recursos naturais, entre outros motivos<sup>4</sup>.

Esse cenário também é muito presente nos países insulares ameaçados pela elevação do nível dos oceanos. Populações desses países são forçadas a migrar, abandonando seus lares, modo de vida e, muitas vezes, hábitos culturais. A elevação do nível dos oceanos coloca em risco a cultura e os sistemas sociais dos povos destes países.

Os direitos à saúde e à vida são os mais afetados quando se trata de eventos de degradação ambiental e isso impacta a dignidade humana. O direito à saúde, estabelecido no artigo 12 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é gravemente violado em casos de poluição do ar e dos oceanos por compostos químicos liberados pelos grandes centros urbanos. Acidentes nucleares como o de Chernobyl (1986) e de Fukushima (2011) contaminam o ecossistema com materiais radioativos danosos à saúde. Essas desordens ambientais impactam a qualidade de vida dos indivíduos e prejudicam o estado de saúde, principalmente, de grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças.

Já o direito à vida é ameaçado quando eventos extremos provocam a morte de várias pessoas e deixam inúmeras outras feridas. Quando não ocasiona a morte, os efeitos das degradações ambientais podem colocar a vida de muitas pessoas em risco, devido à inexistência de condições adequadas ou até mesmo a falta de meios de subsistência. Os casos dos refugiados ambientais dos países insulares corresponde a essa situação, pois o risco iminente de desaparecimento do território de seus países representa uma ameaça à vida. O direito à vida exige um meio ambiente sadio, o que será analisado em seção posterior.

### 1.2.2 Direitos procedimentais

Os direitos procedimentais, diferentemente da categoria anterior, estão nos documentos de direito internacional ambiental e na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos apoiada na Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (1998), conhecida como Convenção de Aarhus, da Comissão Econômica para a Europa

---

<sup>4</sup>A medida cautelar em benefício das comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu (CIDH, 2011) ilustra o impacto de degradação ambiental ocasionada pela construção de uma usina hidroelétrica e seus efeitos sobre os direitos de povos indígenas, que, no caso, foram forçados a migrar. O caso *Yakye Axa v. Paraguai* (Corte IDH, 2005) se refere a retirada do povo Akye Axa de suas terras ancestrais, não tendo amparo pelo Estado para revê-las. As condições precárias em que se mantiveram os membros da comunidade fora de seu espaço, em uma ambiente inadequado para viver, colocaram em risco a identidade cultural do povo e integridade dos indivíduos.

das Nações Unidas. Essa categoria corresponde ao direito de acesso à informação sobre o meio ambiente, ao direito ao acesso à justiça em matérias ambientais e ao direito à participação do público no processo de tomada de decisões referentes ao meio ambiente.

Os direitos procedimentais estão compreendidos no Princípio 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que declara:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (UN, 1992b).

Esses três direitos que compõem os direitos procedimentais garantem a satisfação do direito ao meio ambiente sadio (KOURY; SOUSA, 2009). Eles permitem que a população tenha meios de observar as ações do Estado em relação à proteção do meio ambiente, e proporciona a justiciabilidade de assuntos em matéria do meio ambiente, permitindo a reparação de danos àqueles que tiveram seus direitos violados devido a degradação ambiental.

### 1.3 Direito a um meio ambiente sadio

Em paralelo a essa primeira abordagem, Hamilton (2006) defende o contínuo direito a um meio ambiente sadio e aponta que, por meio dessa concepção, o direito a um meio ambiente sadio poderia ser invocado em cortes internacionais de direitos humanos sem a necessidade de comprovação que houve danos a outros direitos humanos da vítima. Portanto, condições ambientais degradantes seriam consideradas violação do direito a um meio ambiente sadio, independentemente da ocorrência de danos aos direitos humanos fundamentais (direito à vida, direito à saúde). Hamilton (2006) enuncia ainda que esse tipo de percepção seria adequado para responder aos danos provocados por mudanças climáticas:

*Thus, in order to have the capacity to address the adverse human impacts of climate change, a properly formulated body of SEHRs [substantive environmental human rights] must feature an ecocentric dimension that is able to recognize human rights violations caused simply by environmental destruction without requiring proof of individual harm (HAMILTON, 2006, p.110).*

A expansão do direito a um meio ambiente sadio no sistema de proteção dos direitos humanos também contribuiria para a mudança no comportamento dos Estados

que, sob a responsabilidade de proteger e garantir o direito a um meio ambiente sadio de seus cidadãos, não teriam espaço para explorar indiscriminadamente seus recursos naturais sob argumentos de interesse nacional. O direito a um meio ambiente sadio impõe obrigações ao Estado para assegurar o direito de cada indivíduo a um ambiente sadio e adequado.

Cançado Trindade (1993) expõe a correlação entre os direitos humanos, como o direito à saúde e o direito à vida, e o direito a um meio ambiente sadio e a importância desse último na proteção da dignidade humana. O autor define o direito à vida sob duas dimensões, o "direito à vida" em si e o "direito de viver". A primeira dimensão refere-se a obrigação negativa que o direito impõe: é o direito que o indivíduo tem de não ter sua vida retirada. A segunda é a obrigação positiva do direito à vida: o direito do indivíduo de ter acesso aos meios necessários e indispensáveis para sua sobrevivência e uma condição de vida digna.

Sendo assim, por meio da ótica da segunda dimensão, os Estados têm a obrigação de garantir aos indivíduos a proteção do meio ambiente. É nesse ponto que se configura a relação entre o direito à vida e o direito a um meio ambiente sadio. Os indivíduos devem ter um meio ambiente com qualidade em que uma gama extensa de direitos esteja garantida, entre eles, o direito à vida. Cançado Trindade (1993) explicita de forma ainda mais prática que "têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida, e de pôr em funcionamento "sistemas de monitoramento e alerta imediato" para detectar tais riscos ambientais sérios e "sistemas de ação urgente" para lidar com tais ameaças (TRINDADE, 1993, p.75). De acordo com o autor, o direito à vida, mais especificamente em sua dimensão positiva, atua como um ponto convergente entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional ambiental (TRINDADE, 1993).

O direito a um meio ambiente sadio, presente no princípio 1 da Conferência de Estocolmo, foi posteriormente citado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida também como "Comissão Brundtland") em seu relatório *"Our Common Future"* de 1987, sendo categorizado como um direito humano fundamental. Esse direito implica na garantia de um ambiente adequado e equilibrado para que cada ser humano possa desenvolver suas capacidades e potencialidades de forma plena.

O direito a um meio ambiente sadio se relaciona de forma recíproca com os outros direitos humanos, pois um ambiente satisfatório garante a promoção de outros direitos humanos, assim como esses, consequentemente, cooperam para o estabelecimento de um meio ambiente sadio (KISS; TRINDADE, 1992, p.28).

Os sistemas interamericano e africano de direitos humanos se desenvolveram para integrar o direito a um meio ambiente sadio a seus documentos regionais (UN/HRC, 2012, p.5). Em âmbito regional, pioneiramente, o sistema africano estabeleceu na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 1981 que *"all peoples shall have the right to*

*a general satisfactory environment favorable to their development*" (artigo 24). Posteriormente em 1988, o sistema americano em artigos do Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declarou que "toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos" (artigo 11). O mesmo protocolo adicional também estabeleceu o dever dos Estados de promover "a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente".

De acordo com o Relator Independente, John Knox, dentre os sistemas regionais, a abordagem do europeu foi a mais tímida. O direito a um meio ambiente sadio não aparece dentre os documentos regionais de direitos humanos do sistema, sendo citado somente na Convenção de 1998 sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus): *"the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being"*(artigo 1) (UN/HRC, 2012). A Convenção de Aarhus é estabelecida no âmbito de um órgão econômico, Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, e contém um foco maior, como já indicado anteriormente neste trabalho, sobre os direitos procedimentais. Já a Convenção Europeia de Direitos Humanos não contém nenhuma menção a esse direito. Entretanto, isso não impediu que a Corte Europeia de Direitos Humanos (ECHR, sigla em inglês) desenvolvesse uma vasta jurisprudência sobre os impactos nos seres humanos de degradações ambientais, com expressiva aplicação dos direitos procedimentais (KOURY; SOUSA, 2009)<sup>5</sup>

### 1.3.1 Direito das futuras gerações

O direito das futuras gerações a um meio ambiente sadio se baseia na teoria da equidade intergeracional que declara que todas as gerações de seres humanos são beneficiárias do patrimônio natural da Terra. Para tanto, as gerações devem se comprometer com a preservação do meio ambiente de forma que a geração atual não passe às futuras gerações um meio ambiente em condições piores que as que recebeu da geração anterior (WEISS, 1992).

Portanto, a relação da geração atual com o meio ambiente passa por uma relação de confiança entre gerações, o usufruto do planeta deve ser encarado como uma herança da humanidade. Consequentemente, todas as gerações igualmente possuem o direito de acesso a um meio ambiente em condições de responder às suas necessidades básicas. Caso esta relação de confiança se quebre, uma geração pode causar danos e dificuldades à sobrevivência das futuras gerações.

A importância da preservação do meio ambiente para futuras gerações aparece em

---

<sup>5</sup>São exemplos de jurisprudência da ECHR em questão ambiental os casos Zander v. Suécia 1993); Ostra v. Espanha (1994) e Guerra e outros v. Itália (1998).

diversos instrumentos internacionais. A Declaração de Estocolmo de 1972 ressalta que *"a defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade"*, assegurando que todos os recursos naturais do planeta estejam garantidos a todas as gerações.

### 1.3.2 Direito ao desenvolvimento sustentável

O direito das futuras gerações lança as bases para a construção do conceito de desenvolvimento sustentável, no qual se promove um desenvolvimento que não comprometa a capacidade das futuras gerações de satisfazer suas necessidades básicas, assim como a geração atual as satisfaz. Weiss (1992) ressalta o princípio de equidade intergeracional como a chave para a sustentabilidade:

*Sustainability is possible only if we look at the Earth and its resources not only as an investment opportunity but as a trust, passed to us by our ancestors, to be enjoyed and passed on to our descendants for their use. Such a "planetary trust" conveys to us both rights and responsibilities. Most importantly, it implies that future generations too have rights* (WEISS, 1992).

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (UN/UNGA, 1986) determina que o direito humano ao desenvolvimento deve assegurar a satisfação plena dos direitos humanos a todos os seres humanos e povos (artigo 1). Este direito entra em comunhão com a preservação do meio ambiente na Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que apregoa o desenvolvimento sustentável como um novo modelo desejável.

O conceito de desenvolvimento sustentável se torna estratégico no cenário de mudanças climáticas. A sustentabilidade é prioritária nos planos nacionais de desenvolvimento dos países mais afetados pelas mudanças no clima. Os pequenos Estados insulares em desenvolvimento tomaram medidas que adequam os setores da economia a padrões mais sustentáveis de produção e consumo, como recomenda o princípio 8 da Declaração de 1992.

O compromisso com o desenvolvimento sustentável representa a proteção do direito a um meio ambiente sadio, pois mantém o ambiente em condições adequadas para uma vida saudável e digna para gerações presentes e futuras.

## 1.4 Direitos humanos e as mudanças climáticas

Como a proteção da pessoa humana e a proteção do meio ambiente, as mudanças do clima do planeta e seus efeitos são interesse comum da humanidade (UN/UNFCCC,

1992). Lançam desafios à comunidade internacional que exigem cooperação internacional dos países para que possam ser devidamente enfrentados.

A severidade das consequências das mudanças climáticas levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a analisá-las como uma ameaça à segurança internacional. O Conselho evidenciou pressões migratórias e disputa por recursos naturais, algumas das causas centrais de conflitos, como fatores que serão intensificados pelas mudanças climáticas (UN/UNSC, 2007). As degradações ambientais podem ocasionar uma intensificação de quadros de instabilidade em diversos locais ao redor do mundo devido às disputas por recursos escassos, por posse de terras produtivas e por acesso a fontes de energia, assim como outras tensões devido aos fluxos migratórios ocasionados por estas instabilidades.

Relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) sobre a avaliação do meio ambiente pós-conflito em Dafur (UN/UNEP, 2007) indica uma forte relação entre os processos de degradação de terras e desertificação- ocasionados pela diminuição de precipitações devido às mudanças climáticas- e o início dos conflitos em Darfur. De acordo com o documento, as pressões ambientais devido a degradações do meio ambiente ocasionaram o deslocamento de pessoas para outras comunidades, o que gerou uma disputa por recursos dentro da população.

Ramos (2011) enfatiza como as conexões entre degradações ambientais e a erupção de conflitos ressaltam a importância da proteção dos refugiados ambientais na esfera da segurança internacional. Os problemas ambientais podem gerar crises de segurança internacional, assim como crises de proteção e assistência internacional a pessoa humana, devido à potencialidade de intensificação no número de refugiados ambientais pelo mundo:

*All in all, the issue of environmental refugees promises to rank as one of the foremost human crises of our times. So far, however, it has been viewed as a peripheral concern, a kind of aberration from the normal order of things — even though it is an outward manifestation of profound deprivation and despair. Although it derives primarily from environmental problems, it generates problems of political, social and economic sorts. As such, it could readily become a cause of turmoil and confrontation, leading to conflict and violence. Yet as the problem becomes more pressing, our policy responses fall further short of measuring up to the challenge. To repeat a key point: environmental refugees have still to be officially recognized as a problem at all (MYERS, 1993 apud RAMOS, 2011, p.43-44)*

Portanto, as mudanças climáticas intensificam conflitos devido a degradação ambiental e comprometem os direitos humanos das populações afetadas.

Adotada em 1992, durante Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi um marco nos debates internacionais sobre mudança climática.

De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, define-se mudança climática como “*a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods*”. O principal objetivo deste documento internacional é chamar atenção para a necessidade de se alcançar níveis estáveis de concentrações dos gases de efeito estufa na atmosfera que impeçam interferências antropogênicas perigosas no sistema do clima (UN/UNFCCC, 1992, artigo 1º).

A Convenção incluiu em seu texto o princípio da precaução (artigo 3) de forma a pôr fim na inércia da comunidade internacional em tratar do tema devido a imprecisão dos estudos científicos sobre mudanças climáticas. O princípio da precaução entende-se neste contexto, portanto, como a estratégia de agir a favor da proteção do ser humano e do meio ambiente, mesmo que encontrem-se muitas incertezas científicas e ausência de comprovações relativas às mudanças climáticas (UN/UNESCO, 2005).

*The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties* (UN/UNFCCC, 1992, artigo 3).

A preocupação da comunidade internacional com as mudanças climáticas decorre dos impactos que os seres humanos estão sofrendo. Populações de certos países poderão ter seus direitos humanos mais ameaçados e violados pelas mudanças no clima, como os pequenos Estados-ilhas em desenvolvimento (SIDS). Para estes, as mudanças climáticas possuem um significado ainda mais drástico, já que estimativas apresentadas no terceiro relatório do IPCC (2001) indicam que em 2050 a elevação do nível dos oceanos pode submergir alguns países. Em consequência, o estabelecimento do princípio da precaução correspondeu a uma chance de luta contras as ameaças provocadas pelas mudanças climáticas, como expõe o Embaixador de Vanuatu Robert van Lierop em seu discurso durante sessão plenária do Comitê Negociador Intergovernamental para uma Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas em 1991:

*[f]or us the precautionary principle is much more than a semantic or theoretical exercise. It is an ecological and moral imperative. We trust the world understands our concerns by now. We do not have the luxury of waiting for conclusive proof, as some have suggested in the past.*

*The proof, we fear, will kill us* (SANDS, 2003 apud HAMILTON, 2006, p.128).

A pedido do Conselho de Direitos Humanos, por meio de sua resolução 7/23 de 2008, o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos elaborou um estudo sobre a relação entre as mudanças climáticas e os direitos humanos.

O Relatório sobre a Relação entre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas (UN/OHCHR, 2009) aponta as dificuldades de compreensão dos efeitos das mudanças climáticas como violações dos direitos humanos. No Direito Internacional, os Estados têm obrigação de proteger, respeitar e assegurar os direitos humanos de seus nacionais. A alegação de uma violação de um direito humano em tribunais internacionais implica na responsabilização do Estado por este ato. A violação pode ser pela ação direta e indireta do Estado contra os direitos ou pela omissão do agente estatal em impedir que a violação fosse cometida por terceiros.

Os efeitos das mudanças climáticas interrompem o gozo dos direitos humanos, porém são dificilmente atribuídos a um Estado específico. O fenômeno das mudanças climáticas é historicamente produto de diversos Estados. A definição de responsabilidade de um Estado por um determinado evento fruto das mudanças climáticas se torna desafiador:

*Extraterritorial responsibility is hard to establish. Under human rights law, a person's government ordinarily has the primary duty to act when rights are violated. In the context of climate change, however, responsibility for impacts in the most vulnerable countries often lies not with the government nearest to hand, but with diffuse actors, both public and private, many of whom are located far away. Human rights law does not easily reach across international borders to impose obligations in matters such as these* (HUMPHREYS, 2009).

Apesar disso, o relatório do Escritório do Alto Comissário reitera que as mudanças climáticas geram obstáculos ao gozo dos direitos humanos devido aos efeitos que ocasionam ao meio ambiente, entre eles, o direito a um meio ambiente sadio (UN/OHCHR, 2009).

Nesse cenário, é obrigação do Estado tomar as medidas necessárias de prevenção dos efeitos das mudanças climáticas, e quando os mesmos não forem contidos, medidas de assistência à população atingida. O relatório também enfatiza a obrigação dos Estados de possibilitar o acesso do público a informações sobre mudanças climáticas, assim como de participação em processos decisórios relativos ao assunto. Esse dever do Estado encontra-se disposto na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (artigo 6) e está protegido, de forma mais ampla, pelo artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Políticos e Civis sobre o direito de participação em processos de tomada de decisão de assuntos públicos.



O relatório citado aponta alguns direitos que são ameaçados por eventos advindos da mudança do clima. O direito à vida será afetado com a intensificação de eventos naturais abruptos, como furacões e tempestades. Os desequilíbrios ambientais provocados por mudanças climáticas levarão também muitos seres humanos à morte devido a fome e propagação de doenças, atingindo outros direitos fundamentais, como os direitos à alimentação, à água potável e à saúde.

No caso das populações vivendo em Estados insulares, o relatório aponta mais dois direitos atingidos pelas mudanças climáticas, pois as comunidades são relocadas em ilhas vizinhas. Há ameaça ao gozo do direito à moradia adequada, estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e autodeterminação desses povos, que devido à elevação do nível dos oceanos, podem sofrer com o desaparecimento dos seus Estados, e por consequência, do ente responsável pela proteção dos direitos dos refugiados ambientais.

O Conselho de Direitos Humanos tem reiterado por diversas vezes sua preocupação com as implicações das mudanças climáticas sobre o gozo dos direitos humanos. Este quadro corresponde a um desafio global que exige cooperação internacional para responder a questão (UN/OHCHR, 2011; UN/OHCHR, 2014).

## 1.5 Estratégias de resposta às mudanças climáticas

O regime de mudanças do clima se originou a partir da criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Organização Mundial de Meteorologia. O IPCC é um órgão intergovernamental sob o âmbito das Nações Unidas que, por meio de contribuição de cientistas de todo mundo, examina e analisa conhecimento científico, social e econômico sobre as mudanças climáticas. Importante ressaltar que não é função da instituição produzir este agregado científico, mas sim avaliar os conhecimentos científicos desenvolvidos ao redor do mundo. O IPCC vem desempenhando um papel importante com seu esclarecimento científico sobre o fenômeno das mudanças climáticas, principalmente, por meio de seus três grupos de trabalho: Bases Científicas das Mudanças do Clima; Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade das Mudanças do Clima e Mitigação das Mudanças do Clima.

O primeiro grupo de trabalho está focado apenas nos aspectos científicos das mudanças climáticas. O segundo engloba um estudo sobre as consequências das mudanças do clima e as condições e capacidades das populações e dos ambientes de responderem a essas mudanças. Por fim, o terceiro grupo de trabalho se debruça sobre as possibilidades de minimizar os efeitos das mudanças climáticas. Relativo ao assunto do segundo grupo, é fundamental explorar aqui alguns conceitos presentes no universo de medidas e ações

de resposta às mudanças climáticas.

Essa resposta vai depender dos graus de impacto às populações. No terceiro relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, foram definidos dois conceitos para melhor análise dos impactos das mudanças do clima no mundo. Vulnerabilidade "*as the extent to which a natural or social system is susceptible to sustaining damage from climate change*" (UN/IPCC, 2001, p.89). O aspecto vulnerável, de acordo com o relatório, é produto de três fatores do ambiente: a sensibilidade do ambiente, em outras palavras, como o ambiente responde ao evento, em termos de efeitos negativos e positivos; capacidade adaptativa do ambiente, como grau de ajuste do ambiente aos efeitos do fenômeno; e o grau de exposição do ambiente aos riscos das mudanças climáticas (UN/IPCC, 2001, p.89).

Outro conceito-chave ganha importância quando se trata de enfrentamento às mudanças climáticas. Vários países, especialmente os mais vulneráveis, buscam tornar suas sociedades mais resilientes. A resiliência, oposto a vulnerabilidade, é definida como a habilidade de um sistema ou uma sociedade de "antecipar, absorver, acomodar ou recuperar" dos impactos dos eventos ocasionados pelas mudanças climáticas, conservando ou até mesmo aprimorando suas estruturais básicas (LAVELL et al., 2012, p.34).

O foco nos impactos que as mudanças climáticas provocam sobre os direitos humanos levam aos conceitos de mitigação e adaptação como formas de respostas as possíveis ameaças das mudanças climáticas sobre os direitos humanos (CANEY, 2009):

*Hence, adaptation is considered here, along with mitigation—the more widely considered response to climate change—as a key component of an integrated and balanced response to climate variability and change (MacIver, 1998). Adaptations, which can be autonomous or policy-driven, are adjustments in practices, processes, or structures to take account of changing climate conditions* (UN/IPCC, 2001, p.89 e p.90).

O Relatório do OHCHR sobre a Relação entre Mudanças Climáticas e Direitos Humanos (UN/OHCHR, 2009) também aponta a mitigação e adaptação como formas de resposta as consequências das mudanças climáticas. Conforme o relatório, a adaptação compreende uma gama ampla de medidas e estratégias:

*Climate change adaptation covers a wide range of actions and strategies, such as building sea defences, relocating populations from flood-prone areas, improved water management, and early warning systems. Equally, adaptation requires strengthening the capacities and coping mechanisms of individuals and communities* (UN/OHCHR, 2009, p.6).

As políticas de adaptação constituem ações para ajustar os meios de subsistência a nova realidade provocada pelos impactos ambientais (HUMPHREYS, 2009, p.16). Já as ações de mitigação referem-se a medidas para minimizar os impactos provenientes das

mudanças climáticas, como a redução das fontes de gases de efeito estufa (UN/IPCC, 2001)

Em geral, os dois conceitos representam formas de resposta aos impactos das mudanças climáticas, sendo a mitigação de caráter preventivo: *"It follows from these definitions that mitigation reduces all impacts (positive and negative) of climate change and thus reduces the adaptation challenge, whereas adaptation is selective; it can take advantage of positive impacts and reduce negative ones"* (UN/IPCC, 2007 apud GOKLANY, 2005).

A elaboração de políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação são pautadas pelo intuito de reestruturar ou fornecer um ambiente adequado e sem riscos ao desenvolvimento do ser humano. Apesar dessas ações serem custosas, Caney (2009) defende que uma abordagem de direitos humanos sobre as mudanças climáticas faz transparecer a necessidade de ressignificar o valor dessas políticas.

## 1.6 Mudanças climáticas e vulnerabilidade socioambiental

As mudanças climáticas são catalisadoras de degradações e desastres ambientais e intensificam cenários de vulnerabilidade socioambiental que, potencialmente, geram fluxos migratórios (IOM, 2009). Seca, desertificação, elevação do nível dos oceanos, aumento na frequência de eventos extremos como furacões, enchentes, entre outros, são sentidos por populações de diversas partes do mundo. Durante as duas últimas décadas (1990-2010), a taxa mundial de inundações aumentou quatro vezes, subindo de 50 para 200 registros. Os desastres relacionados ao clima atingiram 3,4 bilhões de pessoas e mataram 1 milhão de pessoas, no intervalo de 1991 a 2005 (LEIGHTON, 2011).

O impacto desses desastres ambientais afetará ainda mais gravemente populações com maior vulnerabilidade social. As destruições e sofrimentos causados por esses desastres se concentram em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, nos quais os cidadãos enfrentam insegurança alimentar, falta de água potável para consumo e acesso restrito a serviços de saúde e medicamentos (LEIGHTON, 2011).

O relatório da Relatora Especial Fatman Ksetini (UN/ECOSOC, 1994) enfatiza a gravidade do impacto das mudanças climáticas sobre regiões e grupos em situação de vulnerabilidade, pois *"These phenomena [climate change], while producing their own adverse effects on the enjoyment of human rights, will also worsen several existing problems and will affect most of all those populations, regions and countries that are particularly vulnerable"* (UN/ECOSOC, 1994, p.27).

Quando vítimas de desastres ambientais, a depender do grau dos danos gerados, os indivíduos podem ver o deslocamento como a única forma de sobrevivência. Entretanto, o processo de migração carrega diversas dificuldades que intensificam a vulnerabilidade

desses indivíduos: perda de moradia e falta de acesso a um abrigo, desemprego, desafios de adaptação à comunidade de destino, separação de famílias, riscos à preservação das tradições e elementos culturais da comunidade e danos à saúde mental e física, entre outras (OLIVER-SMITH, 2009 apud LEIGHTON, 2011).

O conceito de vulnerabilidade socioambiental permite o entendimento de como as mudanças climáticas afetam distintamente regiões e populações do planeta e, por consequência, auxilia no esclarecimento dos padrões de deslocamento dos refugiados ambientais:

*On the one hand, when climate change is considered as a geophysical phenomena, the fact that it is threatening the social fabrics of our human societies mostly from the vulnerable segments makes it a socioecological problem. The scientific and political limelight, hence on climate change and its physical, biological and social consequences is on increase* (OLIVER-SMITH, 2009 apud LEIGHTON, 2011, p.5).

A vulnerabilidade socioambiental reflete a relação entre meio ambiente e seres humanos. Esse pensamento se correlaciona com o conceito de sistema sócio-ecológico, presente nas pesquisas sobre vulnerabilidade e resiliência, que afirma que não há uma fronteira definida entre os sistemas social e natural ou ecológico e, portanto, os dois se influenciam mutuamente (ADGER, 2006).

Entendendo que vulnerabilidade é a suscetibilidade de um sistema em face de perturbações (BIRKMANN et al., 2006 apud CLARO, 2012), o conceito de vulnerabilidade socioambiental retrata em que grau o sistema sócio-ecológico é suscetível aos eventos perturbadores como as degradações e desastres ambientais.

Para medir a vulnerabilidade dos países aos eventos perturbadores do meio ambiente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) e o Secretariado da Comunidade do Pacífico e a Comissão de Geociência Aplicada do Pacífico Sul (SOPAC na sigla em inglês) desenvolveram o índice de vulnerabilidade ambiental (EVI na sigla em inglês) que permite identificar os quadros mais graves. A ferramenta foi primeiro aplicada nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (denominados em inglês de *Small Island Developing States* - SIDS) como forma de auxiliar na construção de resiliência desses países aos efeitos das mudanças climáticas, porém foi expandida e atualmente apresenta dados para diversos países do globo.

O índice de vulnerabilidade ambiental (EVI) apresentado é calculado em três sub-índices: Risco, Resistência e Danos. Contém 50 indicadores que se dividem em 7 categorias, a saber: Mudanças climáticas, Biodiversidade, Água, Agricultura e Pesca, Aspectos de Saúde Humana, Desertificação e Exposição a desastres naturais. O índice classifica os países em resilientes (cor verde), em risco (branca), vulneráveis (amarela), altamente vulneráveis (laranja) e extremamente vulneráveis (vermelha).

Os dados coletados apontam que 35 países são extremamente vulneráveis ambientalmente. Dentre os 47 pequenos Estados ilhas em desenvolvimento, 34 são classificados como extremamente ou altamente vulneráveis ambientalmente, não sendo nenhum Estado insular resiliente a desordens ambientais, tal como se mostra na Figura 2. A Figura 1 apresenta a quantidade de países avaliados em cada categoria do EVI, sendo a maior parte vulnerável e o número de países resilientes reduzido.

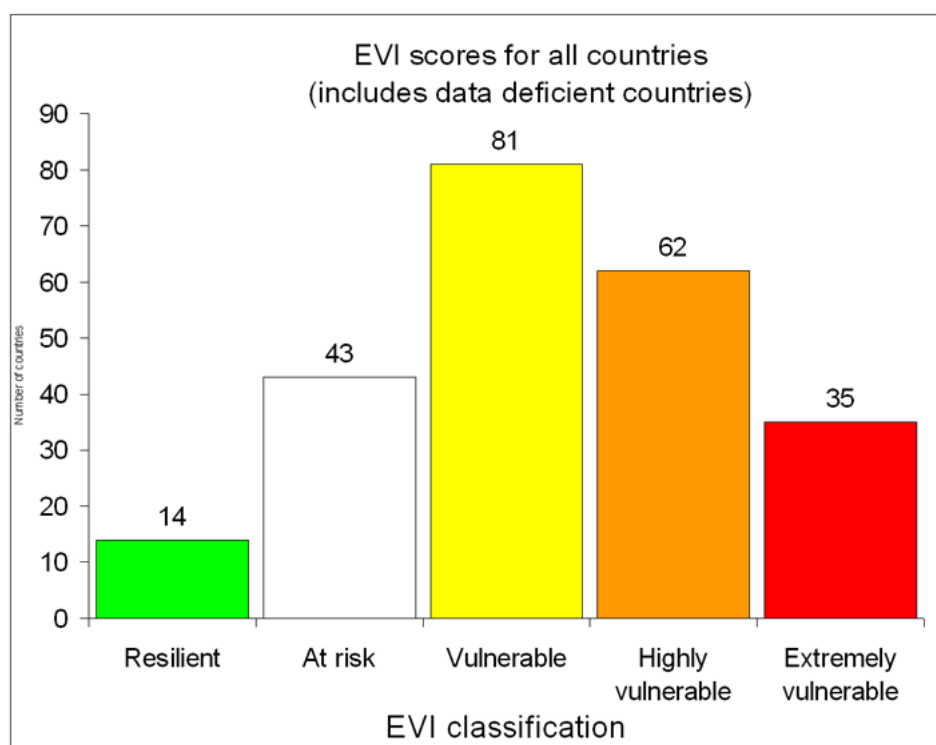


Figura 1 – Índice de vulnerabilidade ambiental para todos os países (KALY et al., 2004, p. 18).

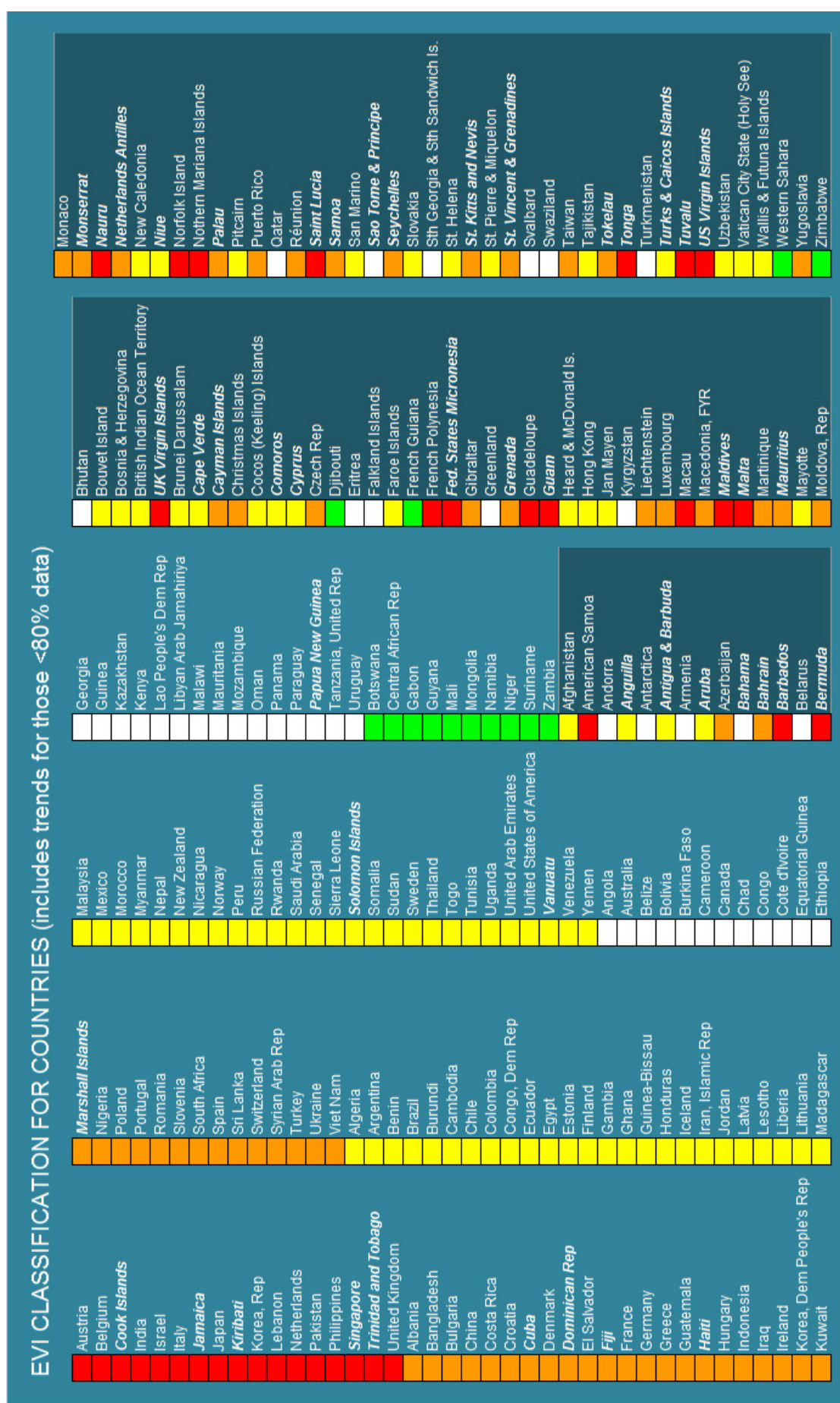


Figura 2 – Índice de vulnerabilidade ambiental por país (KALY et al., 2004, p. 19, 20)

Pelos dados, vê-se que entre os países mais suscetíveis aos efeitos das mudanças climáticas, destacam-se as regiões costeiras e as ilhas pelos riscos de constantes enchentes, eventos extremos mais intensos e a perda de território devido a elevação do nível dos oceanos.

A elevação do nível dos oceanos representa um dos mais sintomáticos efeitos das mudanças climáticas. Causada, principalmente, pela expansão térmica da água do oceano e pelo degelo das calotas polares, essa elevação pode alcançar 1 metro em 2100, atingindo 360 mil quilômetros de linhas costeiras e causando estragos impressionantes, já que dois terços da população mundial vivem em áreas com até 100 quilômetros de distância da costa (SUHRKE; HAZARIKA, 1993 apud HUGO, 1996).

De acordo com o IPCC (UN/IPCC, 2001), uma elevação de 45 centímetros no nível dos oceanos faria com que Bangladesh perdesse 10,9% de seu território, forçando a migração de 5,5 milhões de pessoas (ARGOS, 2010 apud CLARO, 2011). Mais da metade do país encontra-se até cinco metros acima do nível do mar. Com uma das mais altas densidades populacionais do mundo, o território de Bangladesh é banhado por três rios – Ganges, Brahmaputra e Meghna- que constantemente geram inundações em partes do território (MYERS; KENT, 1995). O governo de Bangladesh registrou que, em 2013, 461 mil pessoas foram deslocadas devido a desastres naturais, sendo enchentes e desmoronamento de terras as causas de três quartos desse deslocamento (IDMC, 2014).

A elevação do nível dos oceanos também ameaça o Egito, que corre risco de sofrer inundações das terras mais próximas ao rio Nilo. O delta do Nilo representa dois terços das terras habitáveis e férteis do Egito, o que pode significar um grande fluxo de refugiados ambientais no país (MYERS; KENT, 1995).

A situação do grupo de Pequenos Estados insulares em Desenvolvimento também revela os prejuízos das mudanças climáticas, São países em desenvolvimento que estão sob risco de desaparecer devido à elevação do nível dos oceanos. De acordo com a Environmental Justice Foundation (Environmental Justice Foundation, 2009), mais da metade da população das ilhas do Pacífico e do Caribe reside até um 1,5 quilômetros da costa.

Nesses países vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, as parcelas da população socialmente vulneráveis serão mais gravemente atingidas por desordens ambientais. Grupos como idosos, crianças, mulheres, deslocados e povos indígenas possuem maiores desafios para garantir seus direitos e um tratamento não discriminatório, já que sua vulnerabilidade social leva a uma maior propensão desses direitos serem violados. Portanto, aspectos como idade, gênero, raça e condição socioeconômica influenciam na capacidade do indivíduo ou de grupo de pessoas serem resistentes aos danos provocados por desastres (CUTTER; BORUFF; SHIRLEY, 2003).

Os refugiados ambientais compreendem um grupo altamente vulnerável devido

às origens de seu movimento migratório. Forçados a abandonar seus lares, os refugiados ambientais são vítimas de degradações ambientais e eventos extremos que os colocam em condição precária, gerando um quadro de reais e potenciais violações de direitos humanos. Portanto, o quadro de vulnerabilidade socioambiental que atinge os refugiados ambientais demanda proteção adequada para satisfazer as necessidades específicas do grupo

*In some cases, environmental change may lead directly to migration and vice versa; however, in many cases, these associations will be mediated by other important social, economic or political factors that determine an individual's vulnerability to environmental change or an area's capacity to cope with an influx or exodus of persons. (IOM, 2007)*

Tendo em mente os desastres ambientais que geram a migração forçada, a proteção das pessoas em casos de desastres ambientais relaciona-se com a temática do refúgio ambiental, pois, por vezes, a atenção e garantia de direitos às pessoas vítimas de desastres ambientais pode evitar a migração forçada ou ao menos minimizar os danos causados à dignidade humana.

### 1.6.1 A proteção de pessoas em caso de desastres ambientais

Como já exposto no primeiro capítulo deste trabalho, mecanismos de mitigação e adaptação são as formas de resposta do ser humano aos efeitos das mudanças climáticas. Além de evitar danos provindos de desordens ambientais, o desenvolvimento desses mecanismos podem prevenir o surgimento de movimentos migratórios ambientalmente induzidos.

O quarto relatório de avaliação do IPCC considera a ausência de capacidade adaptativa um dos fatores mais significativos para a vulnerabilidade humana (UN/IPCC, 2007). Para McAdam (2011a), o desenvolvimento de um país é fator expressivo na constituição de capacidade adaptativa do mesmo, ao passo que a pobreza gera barreiras à adaptação.

Portanto, estratégias de mitigação e adaptação que concedam maior resiliência a uma sociedade, apesar de muitas vezes ter alto custo, são determinantes no enfrentamento das mudanças climáticas. O desenvolvimento sustentável também deve ser combinado a essas ações de forma a minimizar os efeitos negativos das transformações do meio ambiente:

*The most cost-effective and humane policy options involve obviating the need for environmental migration by intervening at the earliest stage possible. Sustainable development assistance is required to strengthen the coping capacity of communities affected by environmental degradation. Programmes need to engage the most vulnerable (IOM, 2007).*



As migrações forçadas ocasionadas por desordens ambientais são realidade dentre os efeitos das mudanças climáticas. Porém, por serem movimentos forçados, é importante que a comunidade internacional atue em prol de políticas de prevenção que atinjam os motivos que forçam essas pessoas a migrarem (TEIXEIRA, 2009). Como afirma Hugo (1996), *"Migration is a logical and common immediate response to environmental degradation and disaster, but it is rarely a medium or long-term solution to environmental problems"* (p.124).

De acordo com a Organização Internacional para Migrações (IOM, 2007), a mitigação de migrações forçadas induzidas por causas ambientais passa por sistemas de alerta imediato e monitoramento de fenômenos climáticos, o compromisso do Estado de informar a população sobre os riscos e vulnerabilidade das regiões do país, sistemas de abrigo e assistência humanitária aos cidadãos e, em casos de relocação da população, a coordenação e planejamento entre os Estados de origem e destino para a melhor condução da população atingida.

A redução dos riscos de desastres foi foco da Conferência Mundial sobre Redução de Desastres (2005) em Hyogo, Japão. Fruto do evento, foi elaborado o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 <sup>6</sup> (UN, 2005). O documento recomenda a construção de uma cultura de prevenção nos países, que envolva avaliações de riscos e implementação de sistemas de alerta imediato (prioridade III.a.i). A redução de riscos de desastres é frisada como um "assunto transversal no contexto do desenvolvimento sustentável", que deve aparecer como prioridade em nível local e nacional (prioridade III.b.14.1). O Marco de Ação de Hyogo prevê inúmeras atividades em áreas prioritárias para a construção de resiliência dos países e, portanto, maior proteção aos seres humanos.

Em agosto de 2014, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, em sua 66<sup>a</sup> sessão, adotou os artigos sobre a Proteção de pessoas em casos de desastres (ILC, 2014)<sup>7</sup> que estabelecem os deveres dos Estados frente aos impactos ocasionados. O documento declara que o Estado tem o dever de reduzir os riscos de desastres com mecanismos de prevenção e mitigação, que incluem avaliação de riscos, disseminação de informação sobre as situações de perigo e a operação de sistema de alerta imediato (artigo 11). Além disso, é obrigação do Estado proteger a população e garantir assistência aos afetados pelos desastres e, quando os danos excedam sua capacidade de resposta, é mandatória a busca de assistência e cooperação de outros Estados e organizações internacionais (artigos 12 e

<sup>6</sup>O Marco de Ação de Hyogo não é o primeiro documento internacional com esse escopo. Em 1994, foi adotada a Estratégia de Yokohama para um Mundo mais Seguro: Princípios Orientadores para a Prevenção, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais. A implementação do Marco de 1994 foi revisado durante a Conferência de Hyogo de forma a identificar lições e falhas

<sup>7</sup>O trabalho da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas "Proteção de pessoas em casos de desastres" apresenta definição considerada sobre desastre, que é *"calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society"* (ILC, 2014, artigo 3).

13).

Os artigos também garantem a proteção e respeito da dignidade humana e dos direitos humanos das pessoas afetadas pelos desastres, levando em conta as necessidades específicas dos mais vulneráveis (artigos 5, 6 e 7). O trabalho da Comissão de Direito Internacional é marcante, pois define provisões direcionadas à assistência e proteção de pessoas atingidas por desastres, sendo um passo em direção a questão dos refugiados ambientais.

A única menção a migração por causa ambiental no âmbito da UNFCCC foi na 16ª Conferência das Partes realizada em Cancún (UN, 2010). O Marco de Adaptação de Cancún chama os Estados a realizar ações de adaptação para responder às mudanças climáticas, entre elas

Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels (UN, 2010).

Esse documento tem importância crucial, pois simboliza a crescente relevância da adaptação no regime de mudanças climáticas. Junto com o Marco de Ação de Hyogo, dá direções aos países em como responder aos desastres causados pelas mudanças climáticas e minimizar os danos à população. Por consequência, ações guiadas por esses documentos se direcionam para a prevenção de migração forçada, ao assistir adequadamente pessoas afetadas por desastres.

Neste capítulo, as duas abordagens sobre a relação em termos legais entre proteção do meio ambiente e direitos humanos evidenciam a importância de um olhar integrado das duas. Juntas, concedem plena garantia da dignidade humana. O Direito Internacional dos Direitos Humanos reforça a obrigação do Estado em garantir um meio ambiente adequado à vida, no qual os direitos fundamentais sejam plenamente satisfeitos. Por outro lado, o direito a um meio ambiente sadio consagra *per se* a importância da proteção do meio ambiente para o pleno desenvolvimento do ser humano.

As transformações no sistema do clima reforçam a importância do desenvolvimento sustentável para a preservação do meio ambiente. As mudanças climáticas exacerbam os quadros de degradação do meio ambiente, prejudicando o gozo dos direitos humanos, principalmente das populações mais vulneráveis. Essas mudanças do clima imprimem mais desafios na garantia de proteção ao ser humano provinda da convergência entre as proteções do meio ambiente e do ser humanos.

A resposta a esses desafios, empreendida no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, engloba ações voltadas a adaptação e mitigação frente às mudanças climáticas e a redução de riscos de desastres. Como será evidenciado

no próximo capítulo 2, essas ações atuam na prevenção ao refúgio ambiental, pois reduzem os riscos de exposição a danos provocados por deteriorações ambientais.

O intuito do próximo capítulo é analisar o quadro de vulnerabilidade dos refugiados ambientais e de que modo seus direitos humanos são comprometidos quando na condição de migrantes forçados. E, a partir disso, situar essa nova categoria de migração forçada nos estudos migratórios contemporâneos e nos debates acadêmicos em torno do alcance da proteção jurídica internacional sobre os refugiados ambientais.

## 2 Refúgio Ambiental

Eventos de degradação do meio ambiente foram responsáveis pela migração de pessoas durante toda história. As variabilidades nos ecossistemas terrestres provocaram o deslocamento forçado desses seres humanos, que encontravam na migração uma forma de adaptação às novas realidades do meio ambiente. Esse tipo de migração também constitui uma forma de sobrevivência (HUGO, 1996; IOM, 2007; WARNER, 2011), uma vez que degradações ambientais ameaçam a vida das pessoas.

Entretanto, as preocupações referentes aos refugiados ambientais ganharam tom de urgência somente a partir dos anos 1970, quando o assunto se tornou foco de pesquisas, culminando com a menção no primeiro Relatório de Avaliação do IPCC (UN/IPCC, 1990) de que os mais graves efeitos das mudanças climáticas seriam sobre a migração humana.

A ação humana ocasiona mudanças no meio ambiente e no clima que levam parcelas da população mundial a se encontrar vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. A interferência humana tem causado uma aceleração nas transformações climáticas às quais o ser humano é incapaz de se adaptar tão rapidamente (MCADAM, 2011b), forçando-o a migrar.

O número de refugiados ambientais surpreende. De acordo com Myers e Kent (1995), em 1995, havia 25 milhões de refugiados ambientais, enquanto contabilizavam-se 22 milhões de refugiados convencionais<sup>8</sup> – pessoas forçadas a migrar devido ao fundado temor de perseguição por razões de religião, raça, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a grupo social.

Os refugiados ambientais são encontrados em diversas partes do mundo, com números elevados na África Subsaariana; Ásia, principalmente, na China e Índia; América Central, entre outros locais. Segundo estimativa para o ano de 2025, a elevação do nível dos oceanos, causada pelas mudanças climáticas, isoladamente colocará 162 milhões de

---

<sup>8</sup>O termo refugiados convencionais, neste trabalho, refere-se aos refugiados considerados pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. O artigo 1º da Convenção determina "que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão 'do país de sua nacionalidade' se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade". Em 1967, foi adotado o Protocolo Adicional à Convenção que elimina as cláusulas geográfica e temporal, que anteriormente impediam reconhecimento de refúgio a não europeus que migravam forçadamente em decorrência de eventos posteriores a data de 1º de janeiro de 1951.

pessoas em risco de deslocamento (MYERS; KENT, 1995).

Apesar de legalmente a compreensão de refugiado ser restrita pelas cláusulas da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o presente trabalho optou pelo emprego do termo refúgio para designar migrações ocasionadas por causas ambientais ao entender que o termo em si refere-se a uma acepção mais ampla em termos de significado. De acordo com Claro (2011), etimologicamente, "refugiado" significa aquele "que busca abrigo ou proteção fora de sua morada habitual" (p.245).

Compreensões menos rígidas de refúgio, desligadas do sentido legal estabelecido em 1951, relacionam o termo com o aspecto involuntário do deslocamento humano. Olson (1979) concede esta visão ao refúgio:

*Refugees differ from other, spontaneous or sponsored migrants, largely in the circumstances of their movement out of one area to another, and the effects these have on them in the settlement and adjustment phases of their relocation. Refugees are forced to leave their homes because of a change in their environment which makes it impossible to continue life as they have known it. They are coerced by an external force to leave their homes and go elsewhere (OLSON, 1979 apud HUGO, 1996, p.4).*

A definição ressalta forças externas que provocam a migração do indivíduo, assim como a falta de autonomia do migrante na decisão de deslocar-se (HUGO, 1996).

As migrações humanas são diferenciadas em voluntárias ou forçadas. A preferência pela expressão refugiado ambiental considera a vinculação do termo ao aspecto forçado de uma migração. Essa distinção deve ser considerada, "pois as migrações forçadas geralmente implicam uma maior vulnerabilidade da pessoa migrante" (TEIXEIRA, 2009, p.20).

As migrações de caráter voluntário dependem da decisão do indivíduo de migrar, baseada em critérios pessoais e sem interferência de elementos externos (JUBILUT; APO-LINÁRIO, 2010). As migrações de caráter forçado, por outro lado, são caracterizadas pelo aspecto coercitivo que apresentam, pois os migrantes são obrigados a deslocar-se devido a ameaças à vida por razões naturais ou ocasionadas pelo ser humano.

As migrações forçadas<sup>9</sup> retratam as situações mais complexas de fluxos migratórios. Vítimas de violações de direitos humanos, são compelidos a deslocar-se, pois não conseguem mais ter garantia de sua integridade. Encontram-se em condição ainda mais vulnerável, pois seus Estados não os protegem ou não possuem condição de fazê-lo de maneira adequada.

---

<sup>9</sup>São considerados migrantes forçados refugiados, asilados, deslocados internos, repatriados e refugiados ambientais. Cançado Trindade (2008) considera como forçada também a migração econômica a partir do entendimento do paradoxo da globalização, que expandiu os espaços de fluxos econômicos, porém fechou as fronteiras aos indivíduos, que têm seus direitos humanos suprimidos pelas inseguranças e falta de garantias de subsistência ocasionadas pela economia globalizada.

O uso do termo refugiado ambiental recebe críticas e ressalvas por diversos autores e organizações, como Black (2001), IOM (2007) e Bates (2002). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) apresenta uma postura contrária ao uso do termo "refugiado" no contexto de migrações por razões ambientais devido à incompatibilidade legal no emprego do termo.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, não reconhece desastres naturais e degradações do meio ambiente como motivos para o reconhecimento de refúgio. Na subseção 3.3.2, a inadequação do termo "refugiado ambiental" à luz da Convenção será melhor analisada.

A expressão refugiado ambiental usada neste estudo compreende, portanto, migrações forçadas ocasionadas por eventos ambientais de origem natural ou antrópica dentro das fronteiras de um Estado ou internacionalmente. A apreensão do termo converge com a definição adotada por Myers e Kent (1995) em *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena* que será apresentada na próxima seção.

## 2.1 Migrações forçadas por mudanças ambientais: definições e debates

Desastres ambientais e processos graduais de degradação do meio ambiente provocam o deslocamento forçado de pessoas dentro e entre países. De acordo com a Organização Internacional para Migrações, em 2008, 20 milhões de pessoas foram deslocadas devido a eventos climáticos extremos, como furacões, ciclones e tornados (IOM, 2009). A própria organização, entretanto, argumenta que são as mudanças ambientais graduais (*slow onset events*) que tendem a haver maior impacto sobre o deslocamento de pessoas. Apesar de o quadro de indivíduos deslocados por razões ambientais aumentar cada vez mais, a comunidade internacional ainda não chegou a um consenso sobre como se referir a essas pessoas.

A diversidade de termos empregados expressa as incertezas que o tema ainda provoca na Academia. O termo refugiado ambiental foi usado pela primeira vez por Lester Brown, fundador do World Watch Institute nos anos 1970. Entretanto, ganhou notoriedade em trabalho de El-Hinnawi (1985) para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) e em obra de Jacobson (1988) intitulada *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*.

Na definição de El-Hinnawi (1985), refugiados ambientais são pessoas que "foram forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou

sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida" (EL-HINNAWI, 1985 apud CLARO, 2012, p.37).

O refúgio ambiental apresenta três subcategorias provenientes dos trabalhos de El-Hinnawi (1985) e Jacobson (1988). Para esses, a migração do refugiado pode ser temporária, causada por um desastre ambiental temporário. Outro caso é quando o deslocamento do refugiado é definitivo, pois o desastre é permanente e irreversível. E, por último, há o deslocamento de refugiados que pode ser permanente ou temporário, a depender do grau de degradação progressivo no ambiente (PEREIRA, 2011; BLACK, 2001).

Claro (2011) categoriza os refugiados ambientais em três grupos distintos, a partir dos trabalhos dos autores El-Hinnawi (1985), Argos (2010), Dowie (2009). A categorização, ao ver da autora, permite a classificação das causas do fenômeno, e a construção de uma resposta adequada por meio de políticas públicas envolvendo vários atores<sup>10</sup>.

O primeiro grupo consiste nos refugiados ambientais *lato sensu*, que migram devido a rupturas ambientais expressivas. Essas modificações levam à migração, porém não são as únicas razões. Os refugiados do clima referem-se ao indivíduos forçados a migrar tendo como causa a mudança e variabilidade do clima de forma inesperada. Por fim, os denominados refugiados da conservação migram devido a decisões de políticas públicas, como a instituição de áreas de preservação ambiental, que os impedem de manter-se nos seus locais de moradia<sup>11</sup>. O terceiro capítulo desta pesquisa apresenta casos de refugiados do clima, já que cidadãos dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento são forçados a migrar por ocasião da degradação do meio ambiente ocasionada por eventos associados às mudanças climáticas.

Myers e Kent (1995) defendem o uso da terminologia "refugiados ambientais". Compreendendo que as categorias legais existentes devem se modificar de acordo com as novas realidade globais, assim a definem:

*persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of environmental factors of unusual scope, notably drought, desertification, deforestation, soil erosion, water shortages and climate change, also natural disasters such as cyclones, storm surges and floods. In face of these environmental threats, people feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, whether within their own*

<sup>10</sup>A autora considera os denominados atores de maior expressão as "instituições nacionais e internacionais, os governos, as organizações governamentais, as organizações da sociedade civil e os indivíduos, quer isolada ou coletivamente" (CLARO, 2012, p.40).

<sup>11</sup>O termo "refugiados de conservação" foi cunhado por Mark Dowie a partir de suas visitas a comunidade indígenas e tradicionais que foram forçadas a deslocar de suas terras devido a instituição de áreas de conservação. A migração forçada destes povos baseia-se em argumentos de que práticas tradicionais, como a caça de animais e o método de rotação de culturas para colheita de alimentos, são uma ameaça a preservação dos biomas presentes nas áreas criadas pelos governos. Dowie (2009) narra casos como a migração forçada, em 2002, de adivasis, população rural da Índia, para a instituição de uma área de preservação do habitat de tigres. Outro caso são as comunidades maias, em Chiapas, no México, que são forçadas a deslocar desde 1970 pelo governo nacional para a conservação de áreas de florestas tropicais.

*countries or beyond and whether on a semi-permanent or permanent basis* (MYERS; KENT, 1995, p.18-19).

Já a Organização Internacional para as Migrações (IOM) propõe o uso de termo alternativo a refugiado ambiental, de forma a distanciar essa categoria de migração da definição legal de refúgio. Assim sendo, a instituição define migrantes ambientais como

*persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad* (IOM, 2007, p.1-2).

Corresponde, portanto, a uma definição ampla que engloba migrações de caráter forçado e voluntário e, além disso, migrações internacionais ou dentro das fronteiras de um Estado.

Em *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations caused by Environmental Change*, Bates (2002) critica a terminologia e a definição que El-Hinnawi apresenta para migrações geradas por desordens ambientais, pois o autor não distingue os migrantes a partir da diferença nas causas do movimento humano. A autora, em contrapartida, apresenta a proposta de Hugo (1996) de um continuum para classificação da migração humana ocasionada por mudanças ambientais. Este continuum varia do extremo de migração involuntária, passando por migração compelida (*compelled migration*), até migração voluntária no outro extremo.

O refugiado ambiental se apresenta no extremo relativo da migração involuntária ou forçada, pois a transformação do meio ambiente torna inadequado o habitat humano e produz a migração das pessoas sem que essas possuam controle sobre seu deslocamento. Bates (2002) apresenta três categorias de refugiados ambientais a depender das causas que forçaram a migração: refugiados ambientais devido a desastres; a expropriação e; a deterioração do meio ambiente. A autora defende que essa categorização facilitaria a identificação das causas da migração por pesquisadores e formuladores de políticas na hora de minimizar a incidência do refúgio ambiental.

Os refugiados ambientais devido a desastres são caracterizados por pessoas que têm seu deslocamento ocasionado por rupturas abruptas no ambiente, que podem ser naturais, de causa antropogênica ou por uma combinação de forças naturais e humanas - quando eventos naturais possuem seus efeitos exacerbados por ações humanas (BATES, 2002). A autora engloba desastres naturais e tecnológicos e cita como exemplos erupção vulcânica, terremotos, tornados, furacões, enchentes e acidentes nucleares.

A expropriação de territórios ocasiona permanentemente a migração forçada, podendo se dar por projetos de desenvolvimento econômico, como a construção de hidrelétri-



cas, ou por conflitos que geram problemas ambientais. A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte nas águas do Rio Xingu no Brasil ilustra o deslocamento de comunidades indígenas e ribeirinhas devido à expropriação para a condução de um projeto de desenvolvimento econômico. O ecocídio também é apontado por Bates como causa para o refúgio de expropriação, como ocorreu durante a guerra do Vietnã em que os Estados Unidos fizeram uso da substância química Agente Laranja para destruir as florestas da região, causando a migração forçada de civis.

A última categoria apontada por Bates (2002) é fonte de ressalvas pela autora. Pessoas migram devido as deteriorações do ambiente, que podem ser ocasionadas por ações humanas de poluição ou esgotamento de recursos naturais. Como ilustrações, a autora aponta, respectivamente, as mudanças climáticas e o desflorestamento ocorrido na Amazônia equatoriana. Para a autora, o termo emigrantes ambientais, que encontra-se no meio do continuum apresentado por Hugo (1996), seria mais adequado a essa categoria que refugiados ambientais. A deterioração ambiental atingiria de modo indireto os indivíduos, sendo filtrada pelo contexto de desenvolvimento econômico local. Para a autora, "*This indirect causal process explains the difficulty of treating this type of environmental refugees like those that flee more direct environmental changes*" (BATES, 2002, p.475).

Black (2001) também é reticente em relação ao uso do termo "refugiado ambiental". Em *Environmental refugees: myth or reality*, o autor analisa três eventos ambientais que causam migração: desertificação, elevação do nível dos oceanos e conflitos de causas ambientais. A partir desses três, o autor critica o entendimento de que causas ambientais, incluindo degradações e catástrofes ambientais seriam as principais motivadoras da migração forçada. Ao detalhar cada um dos cenários, Black indica que, apesar de fator importante na decisão de migrar, as causas ambientais encontram-se acompanhadas de fatores políticos e econômicos que podem ter influência maior no quadro de geração de fluxos migratórios.

Black, entretanto, pondera que, dentre os tipos de migração que analisa, o deslocamento devido ao impacto previsto das mudanças climáticas, em especial a elevação do nível dos oceanos e, conseqüentemente, a inundação de áreas costeiras, representa o argumento mais contundente para o emprego da terminologia "refugiados ambientais". Esse cenário representa um exemplo de deslocamento devido a degradações ambientais causadas pela ausência e falha de princípios de boa gestão ambiental e desenvolvimento sustentável (BLACK, 2001).

A crítica de Black é pertinente para ressaltar as interações entre degradações ambientais e fatores sociais e econômicos. Entretanto, subestima a importância de problemas ambientais como causa de migração forçada. A degradação do meio ambiente de uma região pode causar danos a estrutura econômica de uma comunidade, provocando a incapacidade de subsistência no local. Quadros de pobreza e alta densidade demográfica

causam pressões no meio ambiente que desencadeiam deteriorações (SUHRKE, 1993).

Myers e Kent (1995) também enfatiza fatores que se relacionam com a causa ambiental: crescimento populacional, pobreza e fome são agravados por degradações ambientais. No caso da pobreza e fome, elas podem ser até geradas por problemas ambientais. Portanto, os fatores não podem ser isolados, pois as comunidades atingidas por desastres ambientais possuem um contexto socioeconômico que dialoga com a condição ambiental. Mas no caso do refúgio ambiental, degradações ambientais são o principal fator repulsivo para a ocorrência da migração forçada, pois tornam insustentável a sobrevivência no local afetado.

Não há, portanto, um consenso sobre a terminologia a ser empregada a pessoas deslocadas por degradações ambientais. Wood (2001) propõe o termo "ecomigrantes" para se referir a pessoas que se deslocam influenciadas não de forma exclusiva por fatores ecológicos. O uso do prefixo "eco" pretende assimilar o pensamento de que questões ambientais e questões econômicas são dificilmente dissociáveis e, portanto, interferem conjuntamente na constituição de fluxos de migração. Claro (2012) explica que essa categoria "ecomigrantes" também incorpora os migrantes econômicos.

O documento Pontos de Bonn (UNU-EHS, 2008) também refuta o uso da expressão "refugiado ambiental". Criado durante a Conferência Internacional do Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social (EFMSV, na sigla em inglês) de 9 a 11 de outubro de 2008, iniciativa do Instituto para Meio Ambiente e Segurança Humana da Universidade das Nações Unidas (UNU-EHS), o documento apresenta questões relativas a migração forçada por desordens ambientais respondida pelos participantes da Conferência.

A primeira questão corresponde à escolha de melhor terminologia para o fenômeno. Os pontos de Bonn (UNU-EHS, 2008) rejeitam o uso de refugiados ambientais e propõem três expressões: migrantes ambientalmente motivados – migram voluntariamente de um ambiente degradado para antecipar-se ao pior-, migrantes ambientalmente forçados- forçados a migrar para se proteger de consequências graves de degradações ambientais- e migrantes ambientais de emergência- migram para proteger suas vidas dos danos de um desastre ambiental (UNU-EHS, 2008).

Em suma, mostra-se evidente a ausência de consenso na literatura sobre o termo a ser usado para se referir às pessoas deslocadas por mudanças ambientais. Essa fragmentação do debate revela-se fruto tanto das barreiras legais para o emprego do termo "refugiado", assim como as visões divergentes sobre o peso dos fatores ambientais, principal ou secundário, na geração do fluxo migratório.

Entretanto, a profusão de designações para um mesmo fenômeno é inadequada quando esse se torna uma questão global. A categorização unificada gera uma identidade ao grupo que auxilia no reconhecimento das vulnerabilidades do mesmo (GÈMENNE,

2010). A busca por uma proteção específica sob o Direito Internacional Público exige nomenclatura e definição globalmente reconhecidas para que haja a identificação dos indivíduos e posterior proteção dos mesmos. Além disso, permitiriam pesquisas mais precisas sobre esse fenômeno, o que, consequentemente, levaria à construção de políticas bem estruturadas de resposta ao refúgio ambiental.

A inexistência de consenso sobre a definição, por outro lado, é vantajosa para os Estados que seriam os principais destinos para os refugiados ambientais, pois torna-se mais trabalhosas possíveis negociações para a criação de um sistema de proteção internacional a este grupo com base na garantia de entrada do refugiado ambiental no país de destino.

### 2.1.1 Causas ambientais para o movimento migratório

As migrações estudadas neste trabalho podem ser provocadas por inúmeras causas ambientais, que incidem de forma distinta no padrão do movimento migratório. Esses desastres ambientais podem ser de início lento (*slow onset*) ou de início rápido (*rapid onset*).

Desastres ambientais de início lento caracterizam-se por uma mudança progressiva no meio ambiente. Constituem exemplos a elevação do nível dos oceanos, a salinização de terras usadas pela agricultura, a desertificação e a escassez de água (IOM, 2008). Comumente, geram fluxos migratórios permanentes, devido à degradação que produzem.

Em contrapartida, os desastres ambientais de início rápido constituem mudanças abruptas no meio ambiente, que forcem a fuga das pessoas mais rápida e tragicamente (IOM, 2008). Enchentes, tempestades, furacões, erupções vulcânicas e terremotos são exemplos de eventos de início rápido, que tendem a gerar migrações humanas temporárias.

Há uma variedade de posições sobre quais eventos ambientais são causas para o movimento migratório de refugiados ambientais. Trolldalen et al. (1992 apud BLACK, 2001) se referem a seis razões causadoras de refúgio por motivos ambientais: os desastres naturais, a degradação de área de cultivo, o reassentamento involuntário, os acidentes industriais, as situações de pós-conflito e as mudanças climáticas.

Mattsson e Rapp (1991 apud PEREIRA, 2011) incluem a seca como causa para o refúgio ambiental, pois impossibilita o cultivo e colheita agrícola, inviabilizando a alimentação da população. Devido à fome em razão da degradação do ambiente, muitos indivíduos deslocam-se. Essa posição é compartilhada por Sanders (1991) que identifica a seca como um dos fatores que geraram refugiados ambientais no denominado êxodo rural ocorrido nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil. O autor, entretanto, assimila que o fenômeno não decorre somente de fatores ambientais, tendo a pobreza um papel importante nesse fluxo migratório (PEREIRA, 2011).

Myers e Kent (1995) apontam quatro causas principais para migração humana:

degradações ambientais de início lento, como seca, desertificação, desflorestamento, erosão do solos e elevação do nível dos oceanos; desastres naturais, como ciclones, enchentes e terremotos; acidentes ambientais tecnológicos, como acidentes nucleares; e rupturas ambientais ocasionadas por grande projetos de desenvolvimento, como a construção de barragens e usinas hidrelétricas. As autoras também refletem sobre fatores associados, que agravam casos de declínio ambiental ou que podem ser causados por tais rupturas ou degradações do meio ambiente. Exemplos desses fatores são crescimento populacional, pobreza e fome.

Stojanov (2008 apud HUGO, 2012) estabelece cinco categorias de causas para o refúgio ambiental:

Categoria	Causas Particulares
Desastres Naturais	Enchentes, terremotos, erupções vulcânicas, deslizamentos de terra, tempestades costeiras, furacões e tsunamis
Mudanças Cumulativas (slow onset)	Degradação da terra, secas, deficiência hídrica, mudanças climáticas e elevação no nível dos oceanos
Acidentes Industriais ou causados involuntariamente	Acidentes nucleares, desastres industriais e poluição ambiental
Projetos de desenvolvimento	Transposição de rios, construção de barragens e canais de irrigação, mineração e urbanização
Conflitos e Armas	Armas biológicas, destruição intencional do meio ambiente e conflitos devido a recursos naturais

Tabela 1 – Categorias e Causas de Refúgio Ambiental adaptado de Stojanov (2008 apud HUGO, 2012, p. 850)

A categoria proposta "Conflitos e Armas" apresenta causas que, a depender do contexto dos eventos, podem conceder o reconhecimento de status de refugiado a migrantes ambientalmente induzidos. A Declaração de Cartagena adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado na Colômbia, em novembro de 1984, declara o reconhecimento de refúgio a pessoas que fugiram de seu país devido a "circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública"<sup>12</sup>, o que englobaria, portanto, conflitos sobre recursos naturais.

<sup>12</sup>A terceira conclusão da Declaração de Cartagena de 1984 determina que "considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública".

## 2.2 Proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais

Os refugiados ambientais têm seus direitos garantidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo direito interno dos Estados. Resguardam os direitos desses indivíduos as convenções e declarações internacionais, compreendendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, assim como outros documentos internacionais de proteção à pessoa humana<sup>13</sup>.

A proteção proveniente do Direito Internacional dos Direitos Humanos é fundamental para assegurar os direitos fundamentais dos refugiados ambientais. As causas ambientais do movimento migratório constituem potenciais ameaças aos direitos desse grupo e o elemento forçado do deslocamento traz diversas inseguranças e riscos aos indivíduos:

*cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no-discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura o tratamiento degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar (UN/UNHCR, 1993 apud TRINDADE; SANTIAGO, 2001).*

Portanto, a condição de refugiado ambiental não pode impedir a garantia e proteção dos direitos humanos das pessoas que são forçadas a migrar devido a desordens ambientais. Cada ser humano recebe garantia para sua livre circulação em conformidade com o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UN, 1948) que estabelece o direito de locomoção e escolha de residência dentro de um Estado:

### Artigo 13

1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.
2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país (UN, 1948).

O direito à livre circulação apresentado na Declaração Universal é retomado no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (UN, 1966) que reitera o direito de livre locomoção e escolha de residência dentro do país e o de saída de qualquer país, assim como de retorno ao seu país de origem. Esses direitos apresentam de forma paralela o direito a não ser obrigado a deslocar-se, já que o indivíduo é livre para decidir onde permanecerá no território do Estado de sua nacionalidade (OLIVEIRA, 2004).

<sup>13</sup>Elencam-se como documentos internacionais de proteção a grupos vulneráveis e minorias a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre os Direitos das Crianças (1990), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), entre outros.

Além das salvaguardas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é imprescindível a observação de como a convergência do direito internacional de direitos humanos e do direito ambiental internacional contribui para a proteção dos refugiados ambientais. Como apontado no primeiro capítulo deste estudo, os eventos de degradação e desastres ambientais comprometem diversos direitos humanos, como o direito à alimentação, o direito à saúde, o direito à vida, à moradia, e à autodeterminação dos povos.

Forçados a migrar para resguardar suas integridades física e psicológica, os refugiados ambientais são potenciais vítimas de violações desses direitos. Enquanto migrantes involuntários, as garantias de seus direitos tornam-se mais voláteis: quando deslocam-se internamente, estão sob proteção do Estado, porém o Estado pode não ter condições de resguardar os direitos do indivíduo. Quando migra internacionalmente, ele fica a mercê da proteção de qualquer Estado.

Os direitos procedimentais garantem à população conhecimento e informação em matéria de ambiente. A divulgação pelo Estado de informações relativas a áreas de risco e previsões de desastres converge com os direitos procedimentais. As informações permitem que as pessoas tenham condição de se preparar para a chegada de desordens ambientais, procurando estratégias de mitigação aos efeitos negativos, diminuindo assim a ocorrência de migração forçada.

No caso do refúgio ambiental, o acesso à informação relativas ao meio ambiente permite que o refugiado ambiental, caso possível, não desloque para uma outra região com alta vulnerabilidade socioambiental que coloque o indivíduo novamente em risco de ser vítima de desastres ambientais.

A situação dos refugiados ambientais reflete a violação do direito ao meio ambiente sadio, já que os impactos de desastres ambientais deterioram a qualidade do meio ambiente. O ser humano não é capaz de impedir que esses desastres ocorram, porém é obrigação do Estado reduzir os riscos deles ocorrerem, mitigar os efeitos negativos e prestar assistência a sua população. Quando em refúgio ambiental, o indivíduo tem direito a residir em local com condições adequadas ao seu pleno desenvolvimento e livre de potenciais desastres ambientais.

Apesar de expressivas, as proteções detalhadas do Direito Internacional Público não respondem especificamente ao contexto dos refugiados ambientais. Não apontam para um caminho de prevenção a questão do refúgio ambiental e não se direcionam especificamente ao quadro de vulnerabilidade socioambiental a que são expostos. Quando deslocados internos, o Estado pode não ter a capacidade de protegê-los adequadamente, a depender das condições institucionais e econômicas do país. Quando migrantes internacionais, não possuem garantias de concessão de permanência no país de destino, estando desprovidos de proteção por qualquer Estado.

### 2.2.1 Migrações internas: a proteção do deslocado interno

Migrações forçadas devido a desordens ambientais podem acontecer dentro das fronteiras de um Estado ou até mesmo internacionalmente. De acordo com estimativas da IOM (2010 apud CLARO, 2012), o número de deslocados internos - de 27,5 milhões de pessoas - ultrapassa os 15,4 milhões de refugiados convencionais. A tendência de as migrações ocorrerem dentro dos Estados é resultado dos desafios que a saída do país de origem gera para os refugiados convencionais e refugiados ambientais.

Recentemente, os deslocados internos fazem parte do mandato do ACNUR que, juntamente com outras agências das Nações Unidas, realiza uma abordagem conjunta (cluster approach) para assistir esses indivíduos (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Em 1998, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, foi criado o documento não vinculante intitulado Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. O documento define deslocados internos como

*persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border* (UN/OCHA, 1998).

Para Oliveira (2004), "a inexistência de um instrumento jurídico internacional vinculante de proteção dos deslocados internos continua sendo apontada como grande obstáculo para sua proteção efetiva" (p.77). Problemática essa que também sofrem os refugiados ambientais. Aqueles que se mantiverem no território do país de residência são cobertos pelo documento "soft law" dos Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno.

O continente africano avançou na proteção dos deslocados internos por causas ambientais com a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente em África (União Africana, 2009), conhecida como Convenção de Kampala. O documento define como deslocados internos

peças ou grupos de peças que tenham sido forçadas ou abrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido (União Africana, 2009).

A Convenção determina claramente como dever do Estado a proteção e assistência aos deslocados internos devido às mudanças climáticas (artigo 5.4) e a implementação de sistemas de alerta imediato e ações que reduzam os riscos de desastres (artigo 4.1).

Entretanto, quando o refúgio ambiental for de caráter internacional, o indivíduo permanece desprovido de atenção aos olhos da comunidade internacional. Em casos como os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, as condições ambientais e geográficas limitam o deslocamento de pessoas dentro do território nacional. Nessas pequenas ilhas de baixa topografia, o território tem pequenas proporções e, portanto, o efeito a longo prazo será a migração internacional (HUGO, 1996).

### 2.2.2 Migrações internacionais: o refúgio e a não concessão de proteção aos refugiados ambientais

A inexistência de uma proteção específica aos refugiados ambientais impede que lhes seja assegurada a permanência em outro Estado e a proteção de seus direitos por esse Estado de destino. Atualmente, pessoas que são forçadas a migrar para fora de seu país devido a eventos de desordem ambiental frequentemente recaem na situação de migrantes indocumentados.

Essa condição acarreta a violação de vários direitos humanos dos refugiados ambientais, como apresenta o Parecer Consultivo sobre a Condição Jurídica dos Migrantes Indocumentados (Corte IDH, 2003). A Corte ressaltou no documento a vulnerabilidade em que se encontram, em geral, os migrantes. Sem a proteção do país de nacionalidade, enfrentam no país de destino dificuldade econômicas e sociais, como a diferença de língua e cultura. O parecer argumenta que as medidas tomadas com relação aos migrantes indocumentados devem respeitar os direitos humanos deste indivíduos. Eles não podem ser alvo de detenções arbitrárias sem a garantia do direito de acesso à justiça e o direito de proteção judicial (Corte IDH, 2003).

Em resposta a essa situação, alguns países possuem iniciativas de concessão de status de proteção temporária (*Temporary Protected Status*) a casos de refúgio ambiental. Estados Unidos, Finlândia e Suécia são exemplos de países que concedem essa proteção quando sérias rupturas ambientais ocasionadas por desastres impedem que as pessoas retornem aos seu país de origem (MCADAM, 2011a).

Entretanto, essas iniciativas não concedem permanência aos refugiados ambientais, constituindo uma medida ineficaz quando se trata de migrantes sem possibilidade de retorno. Um dos debates mais intensos sobre o tema dos refugiados ambientais é, portanto, a proteção desse grupo pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que tem sido fundamental na proteção dos direitos dos refugiados e que consolidou o princípio de *non-refoulement*, que impede que os países de destino devolvam ou expulsem o indivíduo para território onde ele pode ser vítima de perseguição (artigo 33)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup>O artigo 33 da Convenção de 1951 determina que "Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a



A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, entretanto, não engloba causas ambientais para o reconhecimento de refúgio. A definição clássica de refugiado carrega dois elementos imprescindíveis para o reconhecimento. O primeiro elemento é a natureza restrita da definição de refugiado apresentada na Convenção que estabelece que é reconhecido como refugiado o indivíduo que apresenta fundado temor de perseguição por motivos de religião, raça, nacionalidade, opiniões políticas ou grupo social e que, devido a esse temor, encontra-se fora do país de sua nacionalidade ou de residência habitual e que não pode ou não quer ter a proteção desse país (UN, 1951).

A definição inclui apátridas nas mesmas condições que se encontram fora do país em que mantinham moradia habitual. Portanto, a ausência de motivos ambientais dentre os estabelecidos pelo Artigo 1º, parágrafo 2 da Convenção impede a proteção dos deslocados por razões ambientais sob Direito Internacional dos Refugiados.

Além disso, outro elemento da CRER incompatível com o refúgio ambiental é a perseguição. O refugiado é vítima de um agente de perseguição, o qual pode ser imputado responsabilidade internacional pelas violações que cometeu. No caso do refúgio ambiental, o indivíduo não sofre perseguição de nenhum agente, sendo forçado a deslocar-se devido a eventos ambientais (PEREIRA, 2011).

O Direito Internacional dos Refugiados, entretanto, se expandiu em contexto regional. Em 1969, a Unidade Africana adotou a Convenção da Organização de Unidade Africana (atual União Africana) que rege aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. O documento alarga o conceito de refugiado incluindo pessoas obrigadas a procurar refúgio em local fora do país de origem devido a agressão, dominação estrangeira, ocupação externa ou eventos que perturbem gravemente a ordem pública no país (artigo 1).

Avanços também foram realizados no contexto americano a partir da Declaração de Cartagena (Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, 1984), o documento regional estabelece que, além das previsões da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, são refugiados "pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública" (Declaração de Cartagena, 1984, Conclusão terceira).

Entretanto, as contribuições americana e africana não incluem explicitamente causas ambientais para reconhecimento de refúgio. A margem de interpretação existente na Declaração de Cartagena, ao explorar desordens ambientais como circunstâncias perturbadoras de ordem pública, foi eliminada pelo documento "Princípios e Critérios para a que pertence ou das suas opiniões políticas".

Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina "elaborado pelo Comitê de Peritos Jurídicos à Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) em 1989, que declara que a expressão "outras circunstâncias" presente na Declaração refere-se a eventos gerados pelo ser humano, não incluindo desastres naturais ou outros eventos de causa natural<sup>15</sup> (TRINDADE, 1993).

A ideia de inclusão do refugiado ambiental à Convenção de 1951 ainda possui vários adeptos como o governo das Ilhas Maldivas que sugeriu a elaboração de um protocolo à Convenção que incluísse os refugiados ambientais, estabelecendo as mudanças climáticas como motivo dentre as cláusulas presentes no documento e uma flexibilização do critério de perseguição (CLARO, 2011). A proposta engloba migrações internacionais e internas por causas ambientais.

As propostas de ampliação do Direito Internacional dos Refugiados para abarcar os refugiados ambientais representa o reconhecimento da competência desse regime internacional em proteger e garantir os direitos dos refugiados. Entretanto, há diversas críticas a modificações na Convenção de 1951, entre elas o possível enfraquecimento do regime internacional dos refugiados com a inclusão de um grupo tão numeroso quanto os refugiados ambientais. Outro fator que vai contra a efetivação dessa ideia é a mudança nas políticas migratórias no século XXI. Principalmente a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, os Estados cada vez mais têm fechado suas fronteiras para os migrantes. Essa tendência indica uma alta probabilidade de apoio dos membros da Convenção de 1951 para uma ampliação do escopo do documento, podendo até levar a uma involução com uma maior restrição do conceito convencional de refugiados.

Estabelecer a proteção dos refugiados ambientais a partir do regime internacional dos refugiados pode ocultar desafios maiores que a temática das migrações induzidas por desordens ambientais trazem, e por isso deve ser pensados cautelosamente. Esse tipo de migração forçada reflete a suscetibilidade da humanidade aos impactos das mudanças climáticas. Uma potencial proteção dos refugiados ambientais pela Convenção de 1951 não pode desviar a atenção para as causas ambientais deste tipo de migração e a importância de estratégias de prevenção, adaptação e mitigação. Como argumenta Black (2001), "(...) *if protection and assistance were extended by the international refugee regime to 'environmental refugees', would this help or hinder the battle to focus the world's attention on pressing environmental problems?*" (BLACK, 2001, p.14).

<sup>15</sup> Apesar de a declaração do CIREFCA dar margem a inclusão das mudanças climáticas como evento gerado pelo ser humano, atualmente a capacidade de comprovação de que um evento específico é causado por mudanças climáticas é incerta e insuficiente para servir como prova para a concessão de refúgio.

### 2.2.3 Propostas de proteção

A necessidade de um reconhecimento internacional da condição dos refugiados ambientais e a elaboração de um instrumento jurídico internacional de proteção a esses indivíduos já foram traduzidos em algumas iniciativas. Na França, o CRIDEAU, *Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, l'Aménagement et de l'Urbanisme*, juntamente com o CRDP, Centre de Recherche sur les Droits de la Personne, centros da Universidade de Limoges, elaboraram um projeto de Convenção Relativa ao Status Internacional dos Deslocados Ambientais (PRIEUR et al., 2008).

A proposta abriga em seu escopo os princípios de solidariedade, de responsabilidade comuns porém diferenciadas, de proteção efetiva, de *non-refoulement* e de não discriminação. De forma semelhante ao que foi realizado nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, essa iniciativa de Convenção busca unir todos os direitos aplicáveis aos refugiados ambientais presentes no Sistema Internacional de Proteção da Pessoa Humana. Também prevê a criação de uma Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (PRIEUR et al., 2008).

Outra proposta nesse campo é a *Convention for Climate Change Displaced People* (CCDP), elaborada pelos pesquisadores David Hodgkinson, Lucy Young, Simon Dawkins, Tess Burton e Alex Coram. Esse projeto traz, além dos direitos dos refugiados ambientais, uma proposta de criação de uma organização para migração devido a mudanças climáticas. A proposta de Convenção traz a composição da instituição, com a criação de comitês regionais de assistência e de um fundo de cooperação.

Esta Convenção carrega proposições específicas para os Pequenos Estados Insulares. Propõe-se que, sob a Convenção, sejam estabelecidos acordos bilaterais regionais entre os Pequenos Estados Insulares e os Estados receptores de refugiados ambientais, com base em três princípios: proximidade- as pessoas devem ser relocadas em locais que gerem menor separação de sua cultura e costumes-, autodeterminação- o povo tem autonomia para decidir quando abandonam seu país e onde se reassentam-, e salvaguarda da cultura- importância da coesão social e preservação da cultura das comunidades realocadas (HODGKINSON; YOUNG, 2012).

Há propostas que diferem das duas convenções apresentadas acima. Biermann e Boas (2008) defendem a criação de um Protocolo sobre o Reconhecimento, Proteção e Relocação de Refugiados do Clima sob a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas que instaure um regime independente de proteção dos refugiados ambientais. Docherty e Giannini (2009) se posicionam a favor de uma convenção independente que se restrinja aos refugiados do clima que atravessaram as fronteiras do seu país de moradia. O documento dos autores estabelece que o princípio de *non refoulement* seja aplicado de forma similar ao que acontece no sistema de proteção dos refugiados clássicos.

As quatro propostas apontam para a proteção internacional dos refugiados ambientais. Porém, como argumenta McAdam (2011b), ao menos que haja uma expressiva ratificação e aplicação, um tratado sobre este grupo pode minar a execução de medidas mais imediatas de prevenção ao fenômeno. A preocupação levantada pela autora é que o desenvolvimento deste documento pode desviar atenção de respostas que permitam a permanência das pessoas em seus locais de moradia. Para McAdam (2011b), respostas regionais ou locais podem ser mais efetivas, pois se adequariam melhor às realidades demográficas, físicas, políticas e culturais de cada país.

## 2.3 Refúgio Ambiental, uma das principais crises humanas de nosso tempo<sup>16</sup>

As mudanças climáticas desafiam a comunidade internacional sob diversas formas. O refúgio ambiental é uma delas. Migrações forçadas por causas ambientais não constituem novidade, porém tornam-se foco de preocupação devido às dimensões que às mudanças no clima ganham.

Estudos sobre o refúgio ambiental se multiplicaram nas últimas décadas na busca de entender melhor esse fenômeno. A ausência de consenso sobre a terminologia adequada ou as causas geradoras desse movimento migratório não diminuem a importância do assunto sob a ótica dos direitos humanos.

O refúgio ambiental provém de questões ainda mais profundas que dialogam com a vulnerabilidade socioambiental das comunidades afetadas por desastres ambientais e a capacidade e obrigação do Estado de assistir essas populações. O desenvolvimento sustentável e a garantia do direito a um meio ambiente sadio tornam-se prioridades quando trata da proteção de pessoas em casos de desastres ambientais e, por conseguinte, da proteção dos refugiados ambientais.

O movimento migratório provindo de desastres e tragédias ambientais torna ainda mais complexa a garantia dos direitos humanos desses indivíduos afetados pelas mudanças climáticas e expõe lacunas no Direito Internacional Público quando se trata dos efeitos dos desastres ambientais sobre o ser humano.

Os refugiados ambientais são protegidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, porém não recebem nenhuma proteção específica como os refugiados convencionais. Como grupo vulnerável caracterizado por fragilidades específicas, os refugiados ambientais dependem do desenvolvimento do Direito Internacional para garantia de seus direitos em conformidade com suas condições.

---

<sup>16</sup>Fragmento retirado de Myers e Kent (1995).

### 3 O refúgio ambiental nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Small Island Developing States- SIDS) somam 39 Estados em três regiões geográficas: Caribe, Pacífico e a região que engloba a África, Oceano Índico e Mar do Sul da China (AIMS).

Encontram-se na região da AIMS: Cabo Verde, Comores, Guiné -Bissau, Maldivas, Maurício, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Cingapura. Encontram-se na região do Caribe: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago. Na região do Pacífico: Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu e Vanuatu<sup>17</sup>. De acordo com a Organização das Nações Unidas (UN, 2014), os SIDS constituem uma população total de 63.2 milhões de pessoas e um Produto Interno Bruto (PIB) conjunto de 575.3 bilhões de dólares.

Os pequenos Estados insulares em desenvolvimento são reconhecidos pelas belezas naturais, com atividade turística intensa, e pluralidade de culturas e tradições que conservam. Eles apresentam desafios relativos à vulnerabilidade socioambiental e ao crescimento econômico.

As comunidades dos países insulares dependem dos sistemas costeiros e marítimos para o desenvolvimento da economia, principalmente a pesca - uma das atividades mais expressivas nos SIDS. De acordo com a organização Environmental Justice Foundation (2009), 50% das populações que vivem nas ilhas do Pacífico e Caribe estão a 1,5 quilômetros da costa e as principais construções de infraestrutura como aeroportos, estradas e as próprias capitais das ilhas do Pacífico, Caribe e Oceano Índico encontram-se na área costeira. Além disso, o sistema costeiro apresenta grandes recifes de coral e a fauna e flora nesses países compreendem várias espécies endêmicas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>Os pequenos Estados insulares em desenvolvimento elencados neste trabalho pertencem a lista de SIDS disponível no site eletrônico das Nações Unidas para o Ano Internacional dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento de 2014. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/islands2014/smallislands.shtml>.

<sup>18</sup>Espécies endêmicas são aqueles presentes em uma única localidade. De acordo com o relatório Biodiversity resources in small islands developing States do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, apresentado na Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, os pequenos Estados ilhas em desenvolvimento apresentam 4.000 espécies endêmicas (UN/UNEP, 1998). O terceiro relatório do IPCC (UN/IPCC, 2001) aponta que 30% das espécies que são ameaçadas pelas mudanças climáticas são endêmicas destas ilhas.

Outro fator que causa problema à economia dos SIDS é o isolamento. Os países encontram-se afastados dos principais mercados econômicos, o que encarece os custos de transporte e comunicação entre eles e os outros Estados. Eles precisam exportar bens, mas não possuem competitividade para disputar espaço nos mercados globais (UN/CSD, 2012). Em consequência, choques econômicos externos atingem gravemente os SIDS, como a crise econômica de 2008.

Somada às vulnerabilidade econômicas, os SIDS apresentam altas taxas de vulnerabilidade socioambiental. São países em desenvolvimento que enfrentam o problema da pobreza em suas comunidades e são atingidos constantemente por desastres ambientais que têm se intensificado devido às mudanças climáticas, que ameaçam a população e riqueza natural dessas ilhas.

### 3.1 Os impactos das mudanças climáticas e a vulnerabilidade dos SIDS

Os pequenos Estados ilhas em desenvolvimento são responsáveis pela emissão de menos de um por cento dos gases causadores de efeito estufa (UN/UNEP, 2014). Porém, são os países mais afetados pelas mudanças climáticas, sendo palco de desastres naturais ainda mais frequentes e de impactos provenientes da elevação do nível dos oceanos, já que possuem território pouco elevado.

Cada vez mais, tempestades extremas e marés altas causam danos aos países insulares. Juntamente com a elevação do nível dos oceanos, as áreas costeiras desses países estão sob processo de erosão, devido à intensificação de inundações do território. A intrusão da água do mar nas terras das pequenas ilhas trazem também o problema da salinização de fontes de água potável. As comunidades também vivenciam a acidificação dos oceanos, que ameaçam a sobrevivência dos corais e de algumas populações de peixes-principais fontes de alimentação de comunidades insulares. Kiribati no Pacífico, por exemplo, apresenta um consumo de quase 80 quilos de peixe por pessoa em um ano, Tuvalu, 120 quilos (UN/UNEP, 2014).

Há casos também de seca e desertificação nos SIDS. As Ilhas Marshall, por exemplo, enfrentam secas intensas que, somadas à salinização da água, tornam escassas as fontes de água potável. No país, 6.700 pessoas encontram-se sem acesso à água potável em consequências desses danos ambientais (UN/UNISDR, 2013).

O Índice de Vulnerabilidade Ambiental (EVI) permite apontar a condição de vulnerabilidade em que se encontram os SIDS, como retrata a Figura 3. Pelos dados desagregados por país apresentados pelo índice, entre os países com "Alta vulnerabilidade" encontram-se Cuba, República Dominicana, Fiji, Haiti, Ilhas Marshall, Grenada,

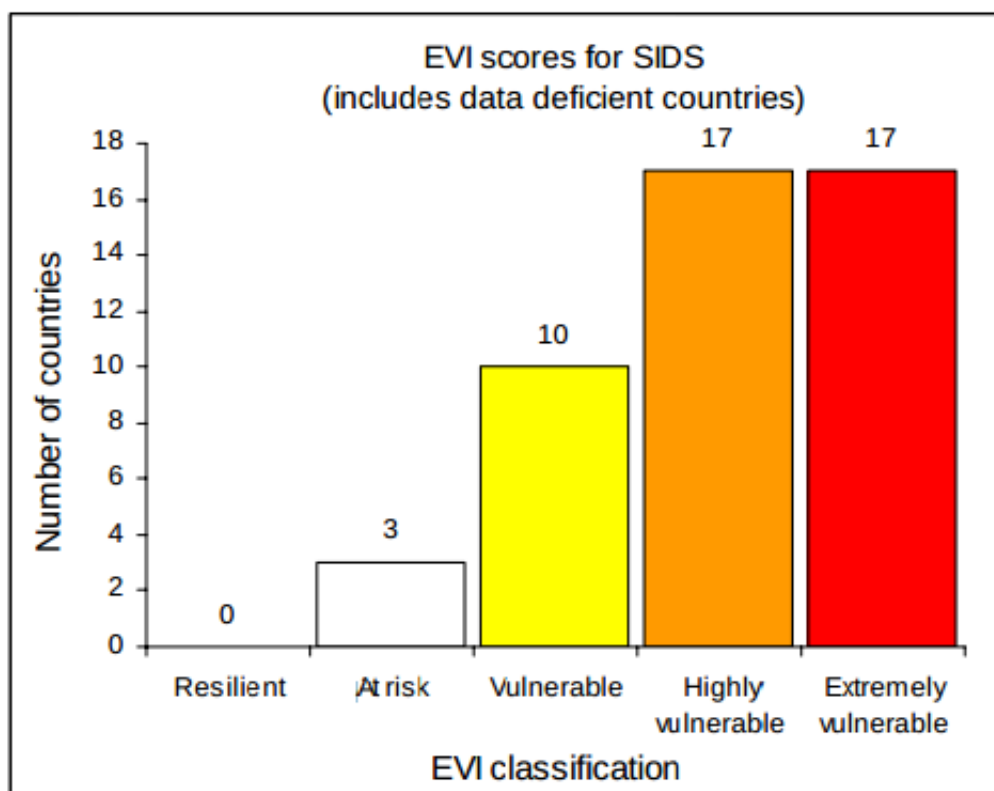


Figura 3 – Índice de vulnerabilidade ambiental para os SIDS (KALY et al., 2004, p. 18)

Maurício, Palau, Samoa, Seychelles, São Cristóvão e Nevis, e São Vicente e Granadinas. Já os que estão em "Extrema Vulnerabilidade" são Ilhas Cook, Cingapura, Jamaica, Kiribati, Trinidad e Tobago, Barbados, Estados Federados da Micronésia, Maldivas, Nauru, Santa Lúcia, Tonga e Tuvalu.

A projeção dos danos das mudanças climáticas sobre os pequenos Estados insulares em desenvolvimento determina a urgência da discussão do tema, refúgio ambiental, para esses países, pois como ressalta Bradley e McAdam (2012) fluxos de refugiados ambientais já ocorrem por causa de desastres ambientais sucessivos, antes mesmo da elevação do nível dos oceanos provocar o desaparecimento dos países insulares. E a elevação do nível dos oceanos agravará essa condição ao restringir ainda mais os espaços de habitat nos países insulares.

É justamente por isso que a elevação do nível dos oceanos, provocada pelas mudanças climáticas, é uma das grandes aflições dos países insulares. Esses Estados correm risco de desaparecimento caso o nível do mar continue subindo, representando uma ameaça à segurança nacional tanto quanto à sobrevivência dessas nações (BIERMANN; BOAS, 2008).

De acordo com o 5º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2013), as regiões do Oceano Índico e Pacífico Tropical têm altos

níveis de aumento do nível dos oceanos em relação a média global. A região Ocidental do Pacífico foi identificada com níveis quatro vezes maiores que à média global entre 1993 e 2009: de aproximadamente 12 mm ao ano (CAZENAVE et al., 2014 apud UN/IPCC, 2014).

A expansão térmica dos mares e o degelamento de geleiras na Groenlândia e Antártica são os fatores que mais contribuem para o desencadeamento das modificações nos níveis oceânicos, sendo a expansão térmica o mais significativo: o aquecimento das águas dos mares provoca o aumento dos volumes hídricos, o que será responsável por mais da metade das médias de elevação do nível dos oceanos (UN/IPCC, 2014).

Em seu terceiro Relatório de Avaliação (2001), o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas ressaltou a situação preocupante dos pequenos Estados insulares que se encontram apenas alguns poucos metros acima do nível do oceano. Entre eles, de acordo com o Relatório, os mais vulneráveis são: Ilhas Marshall, Kiribati, Tuvalu, Tonga, Estados Federados da Micronésia e Ilhas Cook no Oceano Pacífico; Antigua e Nevis no Caribe; e Maldivas no Oceano Índico.

Nesses países, a elevação do nível dos oceanos causa impactos diversos como a erosão costeira crescente; desafios à qualidade da água devido à intrusão de água salgada; deterioração de recifes de corais; imigração devido a inundações; instabilidade social devido à migração entre ilhas; perdas de vegetação e capacidade agrícola e vulnerabilidade em relação a assentamento humano devido a diminuição de área disponível (UN/IPCC, 2001 apud NURSE et al.; GAFFIN, 2001, 1997).

## 3.2 Os pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento em fóruns internacionais

A vulnerabilidade dos SIDS frente às mudanças climáticas ganhou destaque em conferências e documentos internacionais sobre meio ambiente e mudanças climáticas. Muitos preveem o compromisso da comunidade internacional em auxiliar os países insulares com medidas de adaptação às mudanças climáticas, assim como em cooperar para o desenvolvimento sustentável desses países.

Em conformidade com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UN/UNFCCC, 1992) os Estados parte têm o compromisso de assistir os pequenos Estados insulares em desenvolvimento no enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas, por meio de ajuda financeira para a realização de ações de adaptação (artigo 4.4 e 4.8).

No mesmo ano, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), houve o reconhecimento dos desafios específicos dos países insulares.



Os mesmos ganharam destaque na Agenda 21 (UN, 1992a), programa de ação resultante da Conferência, que estabeleceu o desenvolvimento sustentável dos pequenos Estados insulares como um objetivo da cooperação internacional relativa ao meio ambiente.

O documento enfatiza a importância dos ambientes costeiros e oceânicos para o desenvolvimento desses Estados que se encontram ameaçados pela elevação do nível dos oceanos e por outros desastres e degradações ambientais decorrentes das mudanças climáticas. A agenda 21 também estabelece o compromisso dos Estados em assistir os pequenos Estados insulares com a elaboração de programas para o desenvolvimento sustentável dessas comunidades e de projetos de adaptação dos sistemas costeiros à nova realidade ambiental imposta pelas mudanças climáticas (UN, 1992a).

Dois anos após a Rio 92, em Barbados, no Caribe, foi realizada a Conferência Global das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Reafirmando os compromissos estabelecidos na Agenda 21, a Conferência estruturou políticas e ações nos níveis nacional, regional e internacional de forma a promover o desenvolvimento sustentável dos SIDS.

O evento celebrou a disposição dos países em cumprir o Programa de Ação de Barbados para o Desenvolvimento Sustentável dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Esse programa, o qual a Comissão de Desenvolvimento Sustentável recebeu o papel de monitorar, contém 14 pontos a serem respondidos sobre os desafios específicos dos SIDS nas seguintes áreas: mudança climática e elevação do nível dos oceanos; desastres naturais e ambientais; gestão de resíduos; recursos costeiros e marinhos; recursos hídricos; recursos terrestres; recursos energéticos; recursos turísticos; biodiversidade; instituições nacionais e capacidade administrativa das instituições regionais e cooperação técnica; transporte e comunicação; ciência e tecnologia; e desenvolvimento de recursos humanos (UN/ Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, 1994).

Em 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas divulgou os trabalhos de monitoramento do Programa de Ação de Barbados desenvolvidos pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável, identificando cinco áreas que mereciam maior preocupação: mudanças climáticas e elevação do nível dos oceanos, desastres ambientais, fontes de água potável, recursos marítimos e costeiros, energia e turismo. Com relação ao primeiro tópico, foi ressaltada a importância de aprimorar a capacidade de adaptação desses países às mudanças climáticas e à elevação do nível dos oceanos (UN/UNGA, 2000).

O Plano de Implementação elaborado na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 em Johannesburgo estabelece ações de cooperação para a gestão de áreas costeiras e as zonas econômicas exclusivas dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, assim como programas de acesso à água potável por meio do *Global Envi-*

*ronment Facility*<sup>19</sup>. O documento propõe ações para o turismo, atividade relevante para o desenvolvimento econômico dos SIDS. Entre eles, o desenvolvimento de iniciativas comunitárias de turismo sustentável que permitam a conservação da cultural local e dos recursos naturais disponíveis (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002).

A implementação do Programa de Ação de Barbados continuou sendo uma das preocupações na hora de tratar dos desafios dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Por isso, em 2005, durante o Encontro Internacional de Alto Nível (UN/ High Level Mauritius International Meeting, 2005) para revisão de implementação do Programa de Ação de Barbados, foi elaborada a Estratégia de Maurício com o objetivo de implementar o Programa e assim melhor planejar e conduzir as ações em prol dos SIDS. A construção de resiliência nos SIDS é a estratégia foco do documento para a promoção do desenvolvimento sustentável nestes países.

Cinco anos após o Encontro Internacional em Maurício, no Oceano Índico, a implementação da estratégia de Maurício foi avaliada durante a 65ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. A preparação para o evento foi coordenada em diversas etapas, constituídas de encontros regionais nas regiões do Pacífico, Caribe e AIMS, seguidas de um encontro inter-regional e um encontro preparatório. Os SIDS submeteram Relatórios de Avaliação Nacional durante os eventos.

Como resultado, foi apresentado o relatório A/65/115 que evidenciou avanços alcançados nos cinco anos de implementação da Estratégia, mas também apontou dificuldades que os SIDS ainda encontraram para o desenvolvimento sustentável. A crise de 2008 afetou o desenvolvimento desses países, que já registravam um declínio no crescimento econômico desde 1990, e impactou expressivamente o fornecimento de comida aos SIDS (UN/UNGA, 2010), países altamente dependentes da importação de alimentos.

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) teve como objetivo reassegurar o compromisso da comunidade internacional com o desenvolvimento sustentável. Os SIDS se organizaram em encontros preparatórios nas regiões do Pacífico, Caribe e AIMS e submeteram posições oficiais individualmente e também posições conjuntas por meio de organizações representativas dos SIDS (ex: Forum das Ilhas do Pacífico). Entretanto, a Declaração da Conferência limitou-se a apenas destacar a importância do compromisso dos Estados em assistir os SIDS na implementação do Programa de Ação de Barbados.

---

<sup>19</sup>O *Global Environment Facility* (GEF) é uma parceria para a cooperação internacional entre 183 países, organizações internacionais, setor privado e sociedade civil que tem como objetivo o desenvolvimento de projetos e iniciativas voltadas às questões ambientais. O GEF funciona como fundo de financiamento formal para a Convenção de Diversidade Biológica, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, Convenção das Nações Unidas para o Combate a Desertificação, Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, e Convenção de Minamata sobre Mercúrio. Mais informações sobre o GEF podem ser encontradas em: <http://www.thegef.org/gef/home>.

Em setembro de 2014, a Terceira Conferência Internacional das Nações Unidas sobre os Pequenos Estados insulares em desenvolvimento teve lugar em Samoa, marcando o Ano Internacional dos SIDS. O evento produziu o documento *SIDS Accelerated Modalities of Action (S.A.M.O.A.) Pathway* (UN/UNGA, 2014) que enfatiza a importância da construção de resiliência das comunidades e o desenvolvimento da capacidade de resposta a desastres, com a implementação do Marco de Ação de Hyogo (2005), para o alcance do desenvolvimento sustentável. A Conferência, por sua vez, reconheceu o papel de liderança dos SIDS

in advocating for ambitious global efforts to address climate change, raising awareness of the need for urgent and ambitious action to address climate change at the global level and making efforts to adapt to the intensifying impacts of climate change and to further develop and implement plans, policies, strategies and legislative frameworks with support where necessary (UN/UNGA, 2014).

As conferências internacionais sobre meio ambiente e sobre os pequenos países insulares são um marco no reconhecimento da situação grave dos SIDS frente às mudanças climáticas. Os documentos frutos dessas conferências foram capazes de mostrar as vulnerabilidades dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e tornaram-se fundamentais como planos de ação para o desenvolvimento sustentável deles. Entretanto, nenhum desses documentos refere-se aos casos de refúgio ambiental presentes nos países insulares e à gravidade desse assunto.

### 3.2.1 Atuação internacional dos SIDS

A narrativa histórica mostra a preocupação, ainda que marginal e incapaz de resolver os problemas, da comunidade internacional em dar enfoque aos pequenos Estados insulares quando o assunto são questões ambientais. Os países insulares são exemplo dos mais graves efeitos que as mudanças climáticas geram na humanidade. E simbolizam o valor do desenvolvimento sustentável na construção de comunidades mais resilientes aos impactos de desastres ambientais.

A voz dos SIDS na comunidade internacional ampliou-se com a gravidade das questões globais que representam. O tom dos discursos dos representantes é cada vez mais urgente, pois a sobrevivência dos países está ameaçada pela elevação do nível dos oceanos. Mas somente em conjunto é que os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento conseguem se posicionar de forma expressiva nas conferências internacionais ligadas ao UNFCCC.

A atuação dos SIDS por meio da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, sigla em inglês) é fundamental para a participação substantiva dos países insulares frente

ao peso dos principais países emissores de gases estufa que diminuem o espaço de políticas de mitigação no âmbito do UNFCCC (BARNETT; CAMPBELL, 2010).

A AOSIS foi a resposta no final dos anos 1980 aos esforços de negociação que transcendiam à capacidade dos SIDS individualmente. A Aliança dos Pequenos Estados Insulares, criada durante a Segunda Conferência Mundial do Clima em novembro de 1990, é uma coalizão de pequenas ilhas e países de baixa topografia que possuem em comum desafios relacionados ao meio ambiente, devido à vulnerabilidade frente às mudanças climáticas. A organização tem papel central na manutenção da política mitigatória de redução de emissões de gases estufas na agenda das Conferências das Partes (COPs), propondo metas de corte mais elevadas em conformidade com a resposta necessária para aliviar a condição dos SIDS (GRUBB et al., 1999 apud BARNETT; CAMPBELL, 2010).

AOSIS se apresenta como uma coalizão que trabalha como voz de negociação e lobby para os SIDS no âmbito do sistema das Nações Unidas. A coalizão possui 44 Estados membros, 37 deles membros das Nações Unidas, representando 20% de membros total do sistema ONU (AOSIS, 2014a).

A representação dos SIDS pelas AOSIS em fóruns internacionais sobre mudanças climáticas e meio ambiente fortalece a atuação do grupo em negociações internacionais e pauta a participação nas conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, nas COPs e na Cúpula do Clima. A coalizão já divulgou diversas propostas no âmbito do UNFCCC, entre elas o mecanismo de compensação por perdas e danos<sup>20</sup>, o qual o grupo de países insulares busca tornar um elemento chave para o acordo a ser alcançado em 2015 na 21ª COP em Paris (AOSIS, 2008; AOSIS, 2014b).

Uma das prioridades dos SIDS é a participação nesses âmbitos de negociação internacional, pois eles são espaços de influência nas decisões da comunidade internacional sobre como responder às mudanças climáticas. A redução das emissões dos gases estufas continua sendo para estes países a melhor resposta para impedir os piores cenários.

Entretanto, metas ambiciosas nunca foram adotadas no âmbito do UNFCCC, o que leva os Estados insulares a buscar políticas de adaptação de forma a assegurar a integridade de suas comunidades. Nesse cenário, iniciativas regionais envolvendo os SIDS têm avançado com o intuito de assistir os países na construção de estratégias nacionais de adaptação às degradações ambientais ocasionadas pelas mudanças climáticas.

---

<sup>20</sup>O mecanismo de compensação por perdas e danos, proposto em 1991 por Vanuatu em nome da AOSIS, é voltado aos SIDS e outros países em desenvolvimento vulneráveis de forma a fortalecer a capacidade de adaptação destes países, que já sofrem diversos impactos das mudanças climáticas. Consiste em um meio de financiamento de planos de adaptação para as comunidades mais afetadas pelas mudanças climáticas (AOSIS, 2008).

### 3.3 As ações de adaptação dos SIDS do Pacífico

As ilhas do Pacífico são dispostas em três regiões geográficas: Micronésia, Polinésia e Melanésia. Dois casos a serem estudados neste capítulo – Tuvalu e Ilhas Cook – encontram-se na Polinésia, região que comporta 7,6% da população do Pacífico e com a migração internacional mais expressiva dentre todas regiões. O território de Kiribati perpassa as regiões da Micronésia e Polinésia. A Micronésia engloba 5,4% da população do Pacífico e possui expressiva taxa de emigração em comparação as outras regiões, sendo os Estados Unidos um dos principais destinos (HUGO; BERDFORD, 2014).

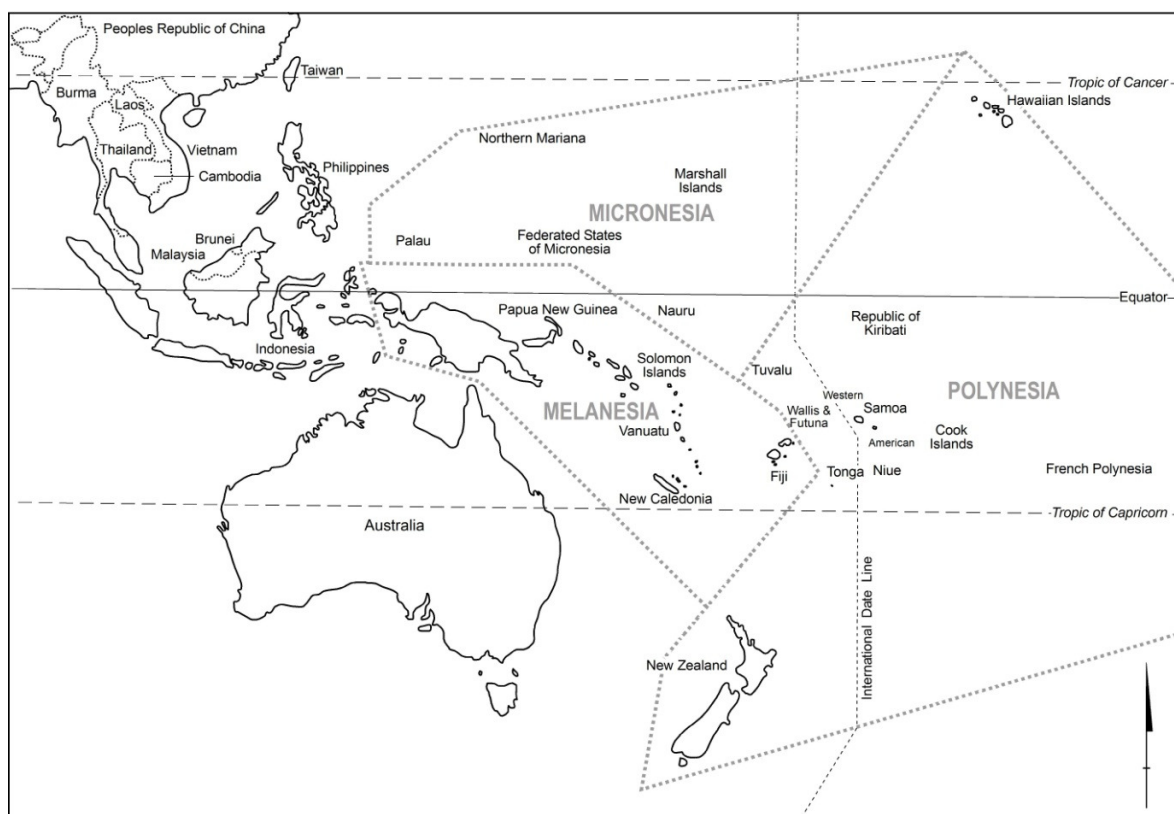


Figura 4 – Mapa do Oceano Pacífico: regiões geográficas adaptado de HUGO e BERDFORD (2014)

Os SIDS do Pacífico são apresentados como os mais vulneráveis às mudanças climáticas (UN/IPCC, 2001 apud CAMPBELL et al., 2007), sendo os primeiros a sentir os efeitos das mudanças climáticas (BURSON, 2010). De acordo com o UNDP (UN/UNDP, 2014), uma em quatro ilhas do Pacífico estão abaixo do limiar de pobreza. Kiribati, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Tuvalu e Vanuatu são considerados países menos desenvolvidos pelas Nações Unidas. A pressão demográfica também é um grande desafio para os países da região. Papua Nova Guiné tem uma taxa de crescimento populacional alta, que levará a população a corresponder a 58% do total de pessoas no Pacífico em 2050 (Asian Development Bank, 2011).

A região, que possui uma alta incidência de ciclones, é atingida frequentemente

por desastres ambientais que ocasionam retrocessos ao desenvolvimento das comunidades insulares. Dentre os desastres ocasionados entre 1950 e 2004 na região das ilhas do Pacífico, 76% eram ciclones que individualmente geraram em média prejuízos de 75,7 milhões de dólares (UN/UNFCCC, 2007).

Pesquisa realizada pelo Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) do Norwegian Refugee Council (2014) na região apresentou dados sobre o deslocamento interno nas pequenas Ilhas do Pacífico. O estudo foca na migração dentro das fronteiras dos países devido a desastres ambientais<sup>21</sup> e engloba países do Pacífico além dos SIDS<sup>22</sup>. A pesquisa aponta que, no século XXI, 20.300 pessoas estão anualmente em risco de deslocar-se nas ilhas do Pacífico conforme análise dos padrões históricos de deslocamento na região e o modelo probabilístico usado na pesquisa (IDMC, 2014).

Na região, há diversas iniciativas para o estabelecimento de programa de monitoramento do meio ambiente com o intuito de melhor informar aos países insulares sobre a elaboração de planos nacionais de adaptação. As ilhas do Pacífico avançaram mais que as outras regiões na execução do Plano de Ação Regional, sob a supervisão do Sistema de Observação Global do Clima, programa implementado pela Organização Mundial de Meteorologia (WMO, sigla em inglês) em parceria com outras organizações<sup>23</sup> para o monitoramento do sistema do clima e avaliação dos impactos das mudanças climáticas. Em 1991, foi criado o *South Pacific Sea Level and Climate Monitoring Project*, que vem provendo informações sobre o nível dos oceanos e previsões de marés para os SIDS do Pacífico.

Várias organizações regionais também têm se voltado para a questões climáticas de forma a auxiliar os Estados a desenvolver políticas de adaptação aos danos ambientais. O Fórum das Ilhas do Pacífico, assim como o Secretariado da Comunidade do Pacífico auxiliam na elaboração de projetos de adaptação e redução de riscos de desastres em diversos países da região. Dentro do Secretariado da Comunidade do Pacífico, encontra-se a Divisão de Tecnologia e Geociência Aplicada (SOPAC) responsável pela estruturação do índice de vulnerabilidade ambiental (EVI) usado neste trabalho.

A região adotou dois documentos que auxiliam os países na elaboração de planos nacionais de gestão de riscos de desastres (DRM, sigla em inglês) e adaptação às mudan-

<sup>21</sup>O IDMC define desastres como "*a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources*".

<sup>22</sup>Os Estados analisados pela pesquisa do IDMC na região do Pacífico são: Samoa Americana, Ilhas Cook, Estados Federados da Micronésia, Fiji, Polinésia Francesa, Guam, Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru, Nova Caledônia, Niue, Ilhas Marianas do Norte, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis e Futuna (IDMC, 2014).

<sup>23</sup>O Sistema de Observação Mundial do Clima (*Global Climate Observing System*) foi criado pela WMO, UNEP, Conselho Internacional para Ciência (ICSU) e Comissão Intergovernamental Oceanográfica da UNESCO em 1992 de forma a obter informação necessária para resposta a questões ambientais relativas às mudanças climáticas.

ças climáticas (CCA, sigla em inglês), respectivamente o Marco de Ação do Pacífico de Gestão de Desastres e Redução de Riscos de Desastres 2005-2015, elaborado sob a coordenação da SOPAC e UNISDR do Pacífico, e o Marco de Ação das Ilhas do Pacífico sobre Mudanças Climáticas 2006 – 2015, sob responsabilidade do Secretariado do Programa de Meio Ambiente da Região do Pacífico (SPREP, sigla em inglês).

Programas de gestão de desastres e redução de riscos de desastres (DRM), que têm o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) como referência internacional, pautam-se pela identificação das vulnerabilidades dos países e comunidades e redução dos riscos relativos ao quadro de suscetibilidade encontrado. Eles englobam ações preventivas e manutenção de sistemas de resposta emergenciais no caso de a comunidade ser atingida por um desastre.

A redução de riscos de desastres (DRR) leva em conta ações de mitigação e prevenção que podem auxiliar a comunidade a absorver o impacto do desastre e recuperar-se mais facilmente, tornando-a mais resiliente. A gestão de desastres (DM) refere-se à resposta frente aos estragos gerados pelo desastre com ações de recuperação da comunidade (Cook Islands, 2011a).

Planos de Adaptação às Mudanças Climáticas (CCA) costumam coincidir com ações de redução de riscos de desastres. Porém, compreendem além de ações desse tipo, estratégias de adaptação do desenvolvimento que correspondem a planejamentos de médio e longo prazo que levam em consideração o futuro estado do clima (UN/UNISDR, 2010).

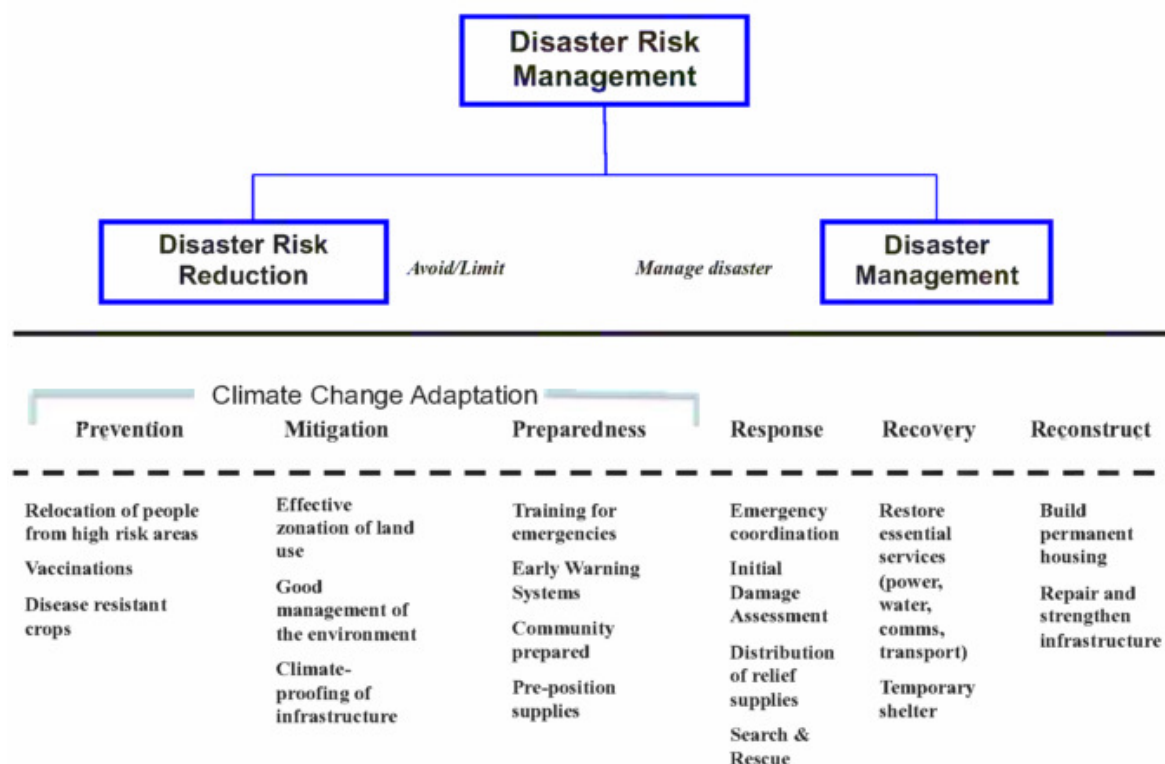


Figura 5 – Componentes de Gestão de Riscos de Desastres, incluindo a Adaptação às Mudanças Climáticas (Cook Islands, 2011a, p. 16)

A seguir, serão analisados três países da região, que se encontram extremamente vulneráveis às mudanças climáticas. Tuvalu, Kiribati e Ilhas Cook sofrem com a elevação do nível dos oceanos, assim como com tempestades, ciclones e outros desastres ambientais. A seleção dos três casos levou em consideração a variação das condições econômicas dos países. As ilhas Cook são mais desenvolvidas entre os três, apresentando um PIB per capita de 14.917,7 dólares em 2012 - Kiribati possui um PIB per capita de 1745.2 dólares e Tuvalu de 4041,9 dólares (UN Data, 2012).

A variação na condição econômica dos países tem como objetivo a análise da importância da vulnerabilidade ambiental na conflagração das migrações observadas. Portanto, os fatores econômicos serão tomados como variável de controle para entender como esses fatores econômicos influenciariam a migração devido a degradações ambientais. Dessa forma, pretende-se avaliar a principal argumentação contrária ao refúgio ambiental de Black (2001), que defende que fatores econômicos podem ter o mesmo ou maior peso na geração desses fluxos migratórios, minimizando o papel das deteriorações ambientais.

O objetivo é que se for possível identificar padrões de fluxos migratórios em países com vulnerabilidades ambientais semelhantes, mas em condições econômicas diferentes, então a variável econômica perde importância como determinante do movimento migratório, e destaca-se o efeito da variável ambiental.

Serão evidenciadas as medidas tomadas pelos três países para enfrentar as mudan-



ças climáticas por meio dos planos e programas nacionais de ação voltados ao desenvolvimento sustentável, adaptação ao clima e gestão de riscos de desastres. Nos casos de Tuvalu e Kiribati, serão analisados o Programa de Ação Nacional de Adaptação (NAPA), relatório submetido à UNFCCC pelos países menos desenvolvidos, no qual há o detalhamento das áreas com maior necessidade de adaptação às mudanças climáticas. As Ilhas Cook não possuem NAPA por não serem um dos países menos desenvolvidos. Além disso, dados de refúgio ambiental dentro dos países apresentados por pesquisa do Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2014) serão especificados para cada caso. Importante ressaltar que os dados sobre refúgio ambiental na região do Pacífico são escassos e não há ainda uma base sobre a migração internacional por causas ambientais compartilhada.

### 3.3.1 Tuvalu

Tuvalu, considerado um dos países menos desenvolvidos do mundo, é o Estado menos elevado do Sul do Oceano Pacífico. Independente desde 1978 da Grã-Bretanha, Tuvalu é formado por nove atóis de coral totalizando 26 quilômetros quadrados (Environmental Justice Foundation, 2009), com uma população de 9.876 pessoas (World Bank, 2014b). O ponto mais alto do território encontra-se a menos de 4 metros do nível do mar (TUVALU, 2010). Os prejuízos já são sentidos no país, que tem registrado inundações mais regulares, marés altas na primavera e intrusão de água salgada, causando danos a colheitas (Environmental Justice Foundation, 2009).

De acordo com o Programa de Ação Nacional de Adaptação (NAPA, sigla em inglês) de Tuvalu, os danos ao país provêm de uma diversidade de desastres ambientais. Enquanto as ilhas ao norte passam por secas intensas devido aos níveis de chuva reduzidos, as ilhas ao Sul encontram-se no cinturão de ciclones do Sudoeste do Pacífico, sofrendo com mais frequência dos impactos desses fenômenos, como ocorreu em 2005 com a chegada do ciclone Percy, que destruiu plantações e provocou a erosão de áreas costeiras (TUVALU, 2007).

O Programa de Ação Nacional de Adaptação de Tuvalu foi construído como complemento ao Plano Nacional de Estratégias Nacionais para o Desenvolvimento Sustentável *Te Kakeega II* (NSSD, sigla em inglês), que define as áreas prioritárias do país para o alcance da sustentabilidade. *Te Kakeega II* ressalta a importância do desenvolvimento sustentável para Tuvalu de forma a garantir o direito das futuras gerações de satisfazer suas necessidades. O NAPA de Tuvalu contou com um processo de participação das comunidades das nove ilhas do Estado para mapear as vulnerabilidades de Tuvalu e as ações de adaptação para enfrentar os desafios das mudanças climáticas.

O documento estabelece sete projetos prioritários de ação, que são mostrados na Tabela 2. Os projetos estão elencados a partir do grau de prioridade, sendo o desenvolvimento de resiliência nas áreas costeiras uma das maiores preocupações dos tuvaluanos.

Project No.	Project Title
1	Coastal: Increasing resilience of Coastal Areas and Settlement to climate change.
2	Agricultural: Increasing subsistence pit grown pulaka productivity through introduction of a salt-tolerant pulaka series
3	Water: Adaptation to frequent water shortages through increasing household water capacity, water collection accessories and water conservation techniques
4	Health: Strengthening of Community health through control of vector borne/climate sensitive diseases and promotion access to quality potable water
5	Fisheries: Strengthening of Community Based Conservation Programmes on Highly Vulnerable near-shore Marine Ecosystems
6	Fisheries: Adaptation to Near-Shore Coastal Shellfish Fisheries Resources and Coral Reef Ecosystem Productivity
7	Disaster: Strengthening Community Disaster Preparedness and Response Potential

Tabela 2 – Projetos do Programa de Ação Nacional de Adaptação de Tuvalu (TUVALU, 2007, p. 7)

Serão construídos cinturões verdes que evitem a erosão das costas devido às inundações e atividades humanas de construção costeira e defesas marítimas, como barreiras de contenção às marés. A elevação do nível dos oceanos é perceptível para a população que, durante os processos participativos de formulação do programa, narrou as modificações observadas, como a submersão de uma escola construída em 1904.

Os casos de inundação em Tuvalu são cada vez mais frequentes. Em 2006, Funafuti, o único centro urbano de Tuvalu foi atingido por uma enchente que provocou pela primeira vez a evacuação de várias famílias da cidade (TUVALU, 2007). A intrusão de água salina tem comprometido as fontes de água dentro do país, pois contamina as águas subterrâneas, deixando Tuvalu dependente das chuvas para abastecer a população.

Para responder ao problema de escassez de água, o programa planeja a distribuição de reservatórios de água nas comunidades das ilhas de Tuvalu para estoque de águas das chuvas (projeto 3). A escassez de água é um desafio às comunidades tuvaluanas, como em 2011, quando o governo declarou estado de emergência devido a falta de água para consumo (BRADLEY; MCADAM, 2012).

A intrusão de água salgada ocasionada pela elevação do nível dos oceanos também compromete atividades agrícolas, pois o sal torna o solo inóspito para o desenvolvimento de algumas espécies de plantas. A *pulaka*, alimento que é base da dieta dos tuvaluanos, é incapaz de crescer em áreas salinizadas. Por isso, o programa nacional de adaptação disseminará no país mudas de *pulaka* e outras espécies de plantas mais resistentes a

ambientes salgados (projeto 2), de forma a estimular a agricultura de subsistência.

Há preocupações com a saúde da população de Tuvalu. Os efeitos das mudanças climáticas comprometem a agricultura do país, que se tornou mais dependente da exportação de alimentos. Consequentemente, a base nutricional da população modificou-se, o que provocou a elevação de casos de doenças, como o diabetes. Além disso, a água imprópria para consumo ocasiona diarreia e problemas de pele, principalmente em crianças, o que o governo buscará resolver com a ampliação do tratamento de água (projeto 4).

Os sistemas costeiros e marítimos também são foco das atividades de adaptação de Tuvalu que buscam preservar esses ambientes com a criação de áreas de conservação e a elevação da população de crustáceos, o que permite a preservação dos recifes de corais (projetos 5 e 6).

Por fim, o Programa de Ação Nacional de Adaptação se preocupa com o fortalecimento da resposta da comunidade a desastres provenientes das mudanças climáticas, o que é primordial, pois ele aponta o aumento na frequência de ciclones, tempestades e marés altas em Tuvalu. Planeja-se o desenvolvimento de estratégias de resposta a desastres ambientais, desenvolvimento de plano de resgate e assentamento pós-desastre, treinamento das comunidades para redução dos riscos de desastres, implantação de estações automáticas para monitoramento do clima, e desenvolvimento de sistemas de alerta imediato (projeto 7).

Todo o contexto de danos ambientais ameaça a dignidade humana dos tuvaluanos. A insustentabilidade da vida em algumas regiões do país já ocasiona a migração forçada dentro das fronteiras e internacionalmente. Pesquisa desenvolvida por Gèmènne e Shen (2009) sobre Cenários de Migração Forçada e Mudanças Ambientais identificou que Nova Zelândia é o principal destino dos tuvaluanos que migram internacionalmente. Em Nova Zelândia já reside uma população de três mil nacionais de Tuvalu que em sua maioria migraram devido a preocupações ambientais. O estudo aponta que fatores econômicos influenciaram em certa medida os indivíduos, porém o grande impulsionador da movimentação, argumenta o estudo, são as incertezas sobre o futuro do país, o que se relaciona com os impactos das mudanças climáticas

O relatório técnico do IDMC (2014) traz dados de deslocamento interno para Tuvalu. Como se observa na Figura 6, Tuvalu apresenta uma média histórica de 16 pessoas deslocadas anualmente. As estimativas apontam entre 2014 e 2018 uma média anual de 17 deslocados. O país é o décimo segundo entre as ilhas do Pacífico relativa a taxa de deslocamento por milhão de habitantes. São 1.708 pessoas a cada um milhão forçadas a migrar por desastres ambientais. Tempestades são a principal causa de deslocamento, havendo casos de migração interna por secas.

## Disaster-induced displacement risk estimates

Country	Population	Magnitude		Magnitude		Amplitude
		ABSOLUTE – 2014-2018 Average Annual Displacement (Country total)	Regional Rank	RELATIVE – 2014-2018 Average Annual Displacement (per million inhabitants)	Regional Rank	Distance & Duration of Displacement (qualitative)
Tuvalu*	10,000	17.0	15	1,708.9	12	Very high

## Disaster-induced displacement risk components

Country	DDI Absolute Magnitude					Historic Displacement	
	Total Relative Physical Exposure (per 100)	Vulnerability	Resilience	Risk Configuration	Risk Configuration (Normalised)	Historic Absolute Displacement	Historic Relative Displacement (per 1M)
Tuvalu	4,892.00	**8.00	7.37	0.05	0.05	16.3	1,627

Figura 6 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Tuvalu extraído de IDMC (2014, p. 51)

O NAPA de Tuvalu considera a migração e o reassentamento da população como o último recurso de adaptação, caso as medidas de resposta sejam incapazes de frear os danos das mudanças climáticas. Há um fluxo de migração interna entre as ilhas tuvaluanas e a capital Funafuti por busca de emprego e melhores condições de vida, levando a uma grande expansão populacional em Funafuti, que ameaça a qualidade de vida nessa cidade. Tuvalu apresenta também um padrão de migração internacional para Fiji e Nova Zelândia (Environmental Justice Foundation, 2009), mas nenhum país da região, exceto Fiji, está disposto a receber a totalidade de refugiados ambientais de Tuvalu. Além disso, de acordo com Allice (2009), as autoridades de Tuvalu temem que planos de relocação da população levem a diminuição das ajudas financeiras para o desenvolvimento do país.

Tuvalu faz parte do programa *Pacific Access Category* do governo de Nova Zelândia, que oferece visto de residência a indivíduos provindos desse país, de Tonga e Kiribati. A cada ano, é concedida residência a 75 tuvaluanos, 75 i-kiribati e 250 tonganeses (New Zealand's Immigration, 2014). Porém, os vistos não possuem relação alguma com migrações causadas pelas mudanças climáticas, fato que o governo da Nova Zelândia ressaltou de forma incisiva. O programa é de caráter econômico, estimulando a migração para trabalho na Nova Zelândia.

### 3.3.2 Kiribati

Independente desde 1979 da Grã-Bretanha, a República de Kiribati é formada por 20 atóis e uma ilha habitados e 12 atóis inabitados. É um país localizado no Oceano Pacífico com 811 quilômetros quadrados de área (KIRIBATI, 2010). Com uma população de 102.351 pessoas em 2013 (World Bank, 2014a), é um dos países menos desenvolvidos do mundo e, como Tuvalu, sofre os impactos da elevação do nível dos oceanos, como

demonstra a Figura 7, pois o território encontra-se, no máximo, a 4 metros acima do nível do mar (KIRIBATI, 2013a).

A Figura 7 mostra a projeção de inundações da Ilha Bikenibeu no país, Kiribati (UN/UNFCCC, 2007). A primeira imagem retrata a situação da ilha em 2000. As imagens seguintes são as projeções de submersão de extensas áreas em Bikenibeu em 2100. A terceira imagem leva em conta também os impactos de tempestades, que agravam ainda mais a inundação da ilha.

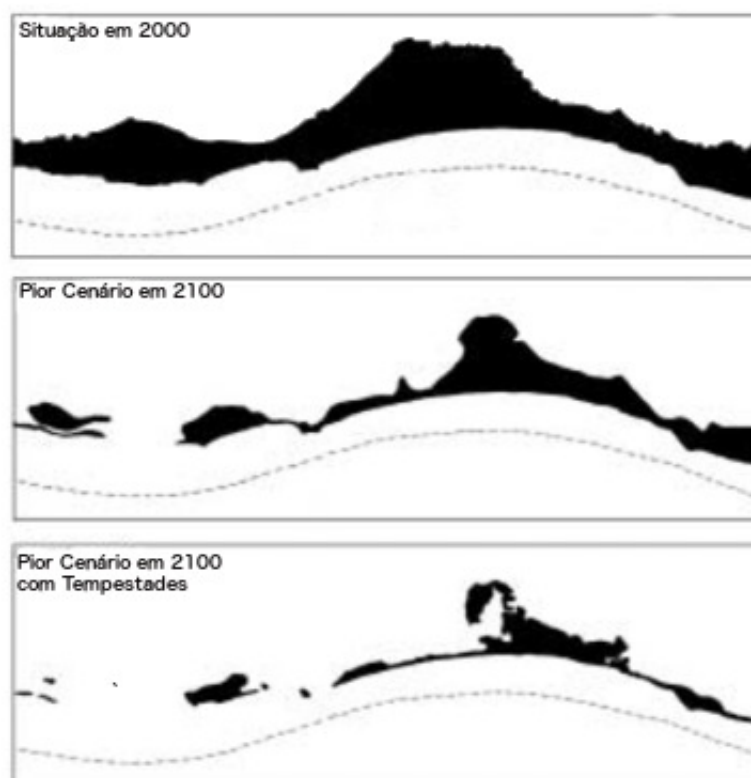


Figura 7 – Inundação prevista da Ilha Bikenibeu, Tarawa, Kiribati sob o caso de pior cenário (UN/UNFCCC, 2007, p. 16).

O país apresenta desafios semelhantes aos encontrados em Tuvalu. A elevação do nível dos oceanos, erosão costeira, perda de recursos marítimos, escassez de água potável, entre outros, desafiam a população de Kiribati. O governo está priorizando a coleta e registro de informações sobre as mudanças climáticas, em especial a elevação do nível dos oceanos, de forma a pautar as ações de adaptação.

Kiribati conta com um Plano de Gestão de Riscos de Desastres Naturais de 2012 elaborado com base no Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) e no Marco de Ação do Pacífico de Redução dos Riscos de Desastres e Gestão de Desastres (2005-2015). Além disso, foram elaborados o Projeto de Adaptação de Kiribati- que estabelece ações de adaptação de longo prazo no país e está em sua terceira fase - e o Programa de Ação Nacional de Adaptação (NAPA) que responde a demandas mais urgentes da população de Kiribati.

Em julho de 2014, Kiribati comprou 20 quilômetros quadrados de terra em Vanua Levu, Fiji, de uma Igreja. O local poderá servir de refúgio da população de Kiribati frente aos impactos das mudanças climáticas (The Guardian, 2014), já que as cabanas de piso elevado, prática comum em Kiribati e outros países insulares, não serão capazes de proteger os moradores indefinidamente da elevação do nível dos oceanos (Republic of Kiribati, 2007).

O Programa da Ação Nacional de Adaptação (NAPA) de Kiribati apresenta seis projetos prioritários para financiamento pelo *Global Environment Facility*:

Project N°	Project Title
1	Water Resource Adaptation Project
2	Coastal Zone Management and Resilience Enhancement for Adaptation
3	Strengthening Environmental, Climate Change Information and Monitoring
4	Project Management Institutional Strengthening for NAPA
5	Upgrading of Meteorological Services
6	Agricultural Food Crops Development
7	Coral Reef Restoration, Monitoring, and Stock Enhancement
8	Upgrading,, Restoring, Enhancing resilience of coastal defenses and causeways
9	Enabling Kiribati effective participation at regional and international forums on climate change

Tabela 3 – Projetos do Programa de Ação Nacional de Adaptação de Kiribati (Republic of Kiribati, 2007)

O primeiro projeto do NAPA de Kiribati trabalha com os desafios de acesso à água potável. O país é dependente de fontes subterrâneas de água (UN/UNGA, 2010), que constantemente são invadidas pela água salgada do mar e contaminadas com resíduos industriais. O governo está construindo sistemas de aproveitamento de águas pluviais para abastecer a população em South Tarawa e Kiritimati, principais centros urbanos (KIRIBATI, 2013a). Além disso, o governo aprimorou 500 poços artesianos de coleta de água que abastecem diversas comunidades do país, com o intuito de combater casos de diarreia e outras doenças relacionadas (Republic of Kiribati, 2007).

O NAPA planeja a avaliação das vulnerabilidades nas zonas costeiras, a plantação de espécies de mangue nas costas para mitigação de processos erosivos, a construção de barreiras de contenção do mar (projeto 2) e implantação de estações de meteorologia com novos equipamentos de monitoramento do clima para aprimoramento da qualidade dos dados (projeto 5).

Já o objetivo do projeto 6 é incentivar a agricultura, com a diversificação das

colheitas no país. Além disso, o projeto determina a manutenção de um banco genético de plantas cultivadas na agricultura de forma a preservar espécies que estão sofrendo com os impactos das mudanças climáticas.

O projeto 9 do NAPA de Kiribati aponta o pouco poder de atuação dos SIDS em conferências internacionais. Esses países têm dificuldade em enviar profissionais qualificados para participar de negociações internacionais, devido à baixa qualidade do ensino nesses países. Além disso, os SIDS enfrentam falta de informação e conhecimento dos mecanismos de cooperação internacional, mais um motivo para a AOSIS ter um papel central na representação desses países.

Como se observa na Figura 8, Kiribati apresentou historicamente uma média anual de 44 pessoas deslocadas. As estimativas indicam uma média anual de 53 pessoas deslocadas entre 2014 e 2018, equivalendo a 545 pessoas por um milhão de habitantes. O país é o décimo sexto país, nas estimativas, como a maior taxa de deslocamento anual por milhão de habitantes. Os deslocamentos em Kiribati são ocasionados em sua maioria por inundações. Dentre a média de 53 pessoas, 42 seriam forçadas a migrar por esse desastre (IDMC, 2014).

Disaster-induced displacement risk estimates

Country	Population	Magnitude		Magnitude		Amplitude
		ABSOLUTE – 2014-2018 Average Annual Displacement (Country total)	Regional Rank	RELATIVE – 2014-2018 Average Annual Displacement (per million inhabitants)	Regional Rank	Distance & Duration of Displacement (qualitative)
Kiribati	98,000	53.0	12	545.5	16	Very high

Disaster-induced displacement risk components

Country	DDI Absolute Magnitude					Historic Displacement	
	Total Relative Physical Exposure (per 100)	Vulnerability	Resilience	Risk Configuration	Risk Configuration (Normalised)	Historic Absolute Displacement	Historic Relative Displacement (per 1M)
Kiribati	*207,260.00	**8.00	4.65	3.57	0.21	44.2	451

Figura 8 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Kiribati extraído de IDMC (2014, p. 34)

O NAPA não menciona a migração entre os possíveis efeitos das mudanças climáticas no país. Entretanto, a movimentação da população é uma das preocupações do governo, como mostra o Marco Nacional para a Adaptação às Mudanças Climáticas (KIRIBATI, 2013b) que anuncia a promoção de migração dos I-Kiribati para fora do país, com o intuito de criar comunidades no exterior que dariam assistência quando ocorrer "a migração inevitável da população devido às mudanças climáticas" (p.5). O governo estabe-

leceu a política de migração baseada no mérito (merit-based-migration ou migration with dignity). Esse programa destina-se a qualificar I-Kiribati, dando-lhes condições de receber visto de permanência em outros países, principalmente Fiji, Austrália e Nova Zelândia (APMEN, 2013).

Durante a 17<sup>a</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em Durban (COP 17), em 2011, o então e atual Presidente de Kiribati Anote Tong ressaltou a urgência de um plano de migração internacional para Kiribati, pois o país não apresenta pontos altos onde a população possa procurar abrigo e as possibilidades de migração interna são limitadas

Early on, our government kept shouting at the world to do something about climate change. We know now that nobody heard that voice – our voice is very insignificant in the scheme of things. We pointed our finger at the emitters and challenged them to open their borders and take all our people in. We know that nobody heard that voice. Our president was very,very frustrated, so our government had a rethink.If this is not going anywhere, we need to have a re-look at our relocation strategy, and this is how the “Migration with Dignity” policy came in. (Tessie Eria Lambourne, Secretária para Relações Exteriores e Imigração de Kiribati (Development Policy Centre, 2012).

### 3.3.3 Ilhas Cook

As ilhas Cook são um país formado por 15 ilhas que totalizam 2 milhões de quilômetros quadrados. Elas possuem um PIB per capita alto em comparação aos outros países da região do Pacífico e não é um dos países menos desenvolvidos do mundo. Entretanto, a desigualdade social ainda é marcante no Estado (Cook Islands, 2011a). Em Rarotonga, a maior ilha, residem 70% da população das Ilhas Cook (Cook Islands, 2011b), que, no total, é de 13.200 pessoas (Cook Islands, 2014).

As Ilhas Cook são um Estado democrático em livre associação<sup>24</sup> à Nova Zelândia, o que determina que a Rainha da Inglaterra seja a Chefe de Estado das Ilhas Cook e responsável pelas Relações Exteriores e pela Defesa das Ilhas Cook. A livre associação concede aos nacionais do país insular nacionalidade neozelandesa (Cook Islands, 1964).

O país sofre, principalmente, com ciclones tropicais, acidificação do oceano, tsunamis e elevação do nível dos oceanos (IDMC, 2014). Encontra-se no cinturão de ciclones da região do Pacífico, tendo que lidar, constantemente, com os estragos causados por estes fenômenos, como ocorreu em 2005 com a chegada de cinco ciclones seguidos ao país em

<sup>24</sup>A Assembléia Geral das Nações Unidas define que livre associação "*should be the result of a free and voluntary choice by the peoples of the territory concerned expressed through informed and democratic processes. It should be one which respects the individuality and the cultural characteristics of the territory and its peoples and retains for the peoples of the territory which is associated with an independent State the freedom to modify the status of that territory through the expression of their will by democratic means and through constitutional processes*" (UN/UNGA, 1960).



dois meses - ciclones Meena, Nancy, Percy, Olaf e Rae. O Estado recebeu ajuda de emergência de países da região, como Austrália e Nova Zelândia e, posteriormente, assistência humanitária de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla em inglês) e a Comissão Europeia. O maior objetivo foi mitigar a insegurança alimentar que atingiu o país, pois os ciclones devastaram a agricultura nacional (European Commision, 2005).

Sob o Marco do documento de políticas nacionais *Te Kaveinga Nui* para 2020, o país desempenhará três fases de planejamento para o desenvolvimento sustentável. Denominado Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (NSDP, sigla em inglês), o primeiro destinava-se aos anos de 2007 a 2010. Atualmente, o governo atua pautado pelas determinação do NSDP de 2011-2015, que será seguido pela última etapa (NSDP 2015-2020).

O NSDP 2011-2015 apresenta oito áreas prioritárias para o desenvolvimento do país. Dentre eles, está o desenvolvimento da resiliência das Ilhas Cook à degradações do meio ambiente, a partir de uma abordagem conjunta de políticas de adaptação às mudanças climáticas e de gestão de risco de desastres (prioridade 5). Também é objetivo o aprimoramento da sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento, com o compromisso de preservação dos ecossistemas naturais (prioridade 6).

Em 2011, o país lançou o Plano de Ação Nacional de Gestão de Riscos de Desastres e Adaptação às Mudanças Climáticas (JNAP, sigla em inglês) (Cook Islands, 2011a). Esse plano detalha as ações para a implementação do objetivo do NSDP 2011-2015 de resiliência em quatro áreas estratégicas – Governança, Monitoramento, Gestão de Desastres, e Redução de Riscos e Adaptação às Mudanças Climáticas:

Estratégia	Descrição da Estratégia
Estratégia 1.1	Strengthen governance arrangements for DRM and CCA
Estratégia 1.2	Mainstream natural hazard and climate change risk considerations in planning and budgetary systems
Estratégia 2.1	Monitor and assess risks and vulnerabilities, including to the impacts of long term climate change
Estratégia 2.2	Document traditional knowledge and coping mechanisms
Estratégia 3	Strengthen Preparedness, Response and Early Recovery Systems, including for the impacts of climate change
Estratégia 4.1	Strengthen infrastructure and safeguard essential service staking into account current and anticipated climate changes
Estratégia 4.2	Strengthen economic development and livelihood systems in key sectors, increasing resilience to disasters and climate change.

Tabela 4 – Áreas estratégicas do Plano de Ação Nacional de Gestão de Riscos de Desastres e Adaptação às Mudanças Climáticas das Ilhas Cook (Cook Islands, 2011a, p. 26, 27)

A estratégia 1 tem como objetivo o fortalecimento da governança nas Ilhas Cook, com a criação de marcos de política para gestão das zonas costeiras, dos recursos hídricos do país e plano de gestão de desastres. Por meio dessas ações, o Estado tornar-se-á mais apto a responder aos danos ocasionados pelas mudanças climáticas.

O objetivo da segunda estratégia é o monitoramento e avaliação das vulnerabilidades das ilhas que formam o país, com o armazenamento de informações que possam dar suporte a ações voltadas à gestão de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas.

O Plano Nacional também busca preparar as populações para o contexto de desastres ambientais. Para tanto, o documento determina o estabelecimento de sistemas de alerta a tsunamis e outros sistemas mais seguros que possam informar a população sobre a chegada de desastres. Além disso, capacitar as comunidades para atuar nesses cenários e construir de abrigos nas ilhas habitadas para recepção das vítimas dos impactos das mudanças climáticas.

Por fim, a última estratégia pretende desenvolver a resiliência em vários setores, como o aumento na porcentagem das fontes renováveis na matriz energética, investimento em mecanismos de acesso a águas subterrâneas, fortalecimento da agricultura com plantas mais resistentes aos efeitos das mudanças climáticas e a criação de Áreas de Proteção a ecossistemas e espécies ameaçadas.

Como mostra a Figura 9, historicamente 169 pessoas em média foram deslocadas nas Ilhas Cook anualmente. As estimativas apontam que entre 2014 e 2018, a média

anual de deslocamento é de 182 pessoas, representando relativamente 9.120 pessoas por um milhão de habitantes. Em termos relativos, as Ilhas Cook apresenta a terceira maior taxa de deslocamento entre os países insulares analisados no Pacífico (IDMC, 2014).

As duas principais causas de deslocamento no país são as tempestades - 2.200 pessoas afetadas em 2010 e 600 pessoas em 2005 - e epidemias -em 2009, 1.250 pessoas deslocadas. O documento ressalta o fato de as epidemias serem desconsideradas quando se trata de elencar os problemas provocados por mudanças climáticas.

Disaster-induced displacement risk estimates

Country	Population	Magnitude		Magnitude		Amplitude
		ABSOLUTE – 2014-2018 Average Annual Displacement (Country total)	Regional Rank	RELATIVE – 2014-2018 Average Annual Displacement (per million inhabitants)	Regional Rank	
Cook Islands	20,000	182.0	8	9,120.4	3	High

Disaster-induced displacement risk components

Country	DDI Absolute Magnitude					Historic Displacement	
	Total Relative Physical Exposure (per 100)	Vulnera- bility	Resi- lience	Risk Confi- guration	Risk Configuration (Normalised)	Historic Absolute Displace- ment	Historic Relative Displacement (per 1M)
Cook Islands	55,078.00	*6.00	5.49	0.60	0.08	169.6	8,482

Figura 9 – Estimativas de Risco de Deslocamento causado por Desastres para Ilhas Cook extraído de IDMC (2014, p. 26)

Em Projeto das Ilhas Cook de Avaliação da Vulnerabilidade e Plano de Adaptação em parceria com o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), quatro comunidades vulneráveis (Arutanga, Matavera, Rua'au e Ureia) avaliaram os riscos provenientes da elevação do nível dos oceanos, do aumento de enchentes, da intensificação de secas e do aumento da intensidade de ciclones. O deslocamento de famílias aparece como um dos riscos ocasionados por três destes quatro danos ambientais, tendo as comunidades considerado o deslocamento passível de ocorrer anualmente devido ao aumento na intensidade dos ciclones (Cook Islands, 2011b). A condição do país traz certas particularidades com relação à migração internacional de seus cidadãos. Devido à livre associação à Nova Zelândia, os nacionais das Ilhas Cook possuem nacionalidade neozelandesa, o que permite que o refúgio da população para o país vizinho esteja assegurado em termos legais.

## 3.4 O refúgio ambiental na região do Pacífico

Nessa seção, a comparação dos dados entre os três países será realizada de forma a avaliar o papel de fatores econômicos sobre o refúgio ambiental. Na subseção 4.4.2, será mostrada uma perspectiva regional do refúgio ambiental, indicando experiências no Pacífico de relocação de comunidades e casos de refugiados ambientais na Nova Zelândia e suas tentativas de permanência no país.

### 3.4.1 Análise comparada dos três casos

A situação em Tuvalu, Kiribati e Ilhas Cook se assemelha nos desafios que as mudanças climáticas impõem. O índice de vulnerabilidade ambiental medido pelo EVI para os três países é similar. As Ilhas Cook com índice de 383, Tuvalu com 367 e Kiribati com 395<sup>25</sup>. Entretanto, os desastres naturais que ocorrem em cada país não seguem a mesma tendência, sendo as Ilhas Cook mais atingidas por ciclones tropicais e Kiribati por inundações.

As deteriorações ambientais nos três países comprometem uma gama de direitos humanos das populações. As inundações constantes provocam danos à saúde dos habitantes, pois propagam doenças e contaminam as fontes de água potável. O direito à água potável, portanto, também é atingido, já que a contaminação e salinização torna a água imprópria para consumo humano. Os casos de seca e salinização do solo danificam a agricultura dos países, ferindo o direito à alimentação, pois muitos habitantes destas ilhas dependem de práticas agrícolas para subsistência. A acidificação dos oceanos causa danos às espécies de peixes, que são outra principal fonte de alimentação dos povos do Pacífico.

A erosão das áreas costeiras, por muitas vezes, impedem que pessoas continuem morando em suas casas e as obrigam a abandonar seus lares, caso não tenham capacidade de adaptar a residência às inundações e à intrusão da água do mar. Acima de tudo, os desastres ambientais colocam em risco o direito à vida, pois comprometem o direito a um meio ambiente sadio para essas populações.

Em resposta aos problemas enfrentados, os três países apresentam preocupação em elaborar planos e estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. Esta abordagem pode auxiliar na prevenção do refúgio ambiental, como ressalta (MYERS; KENT, 1995): "In big-picture terms, it [sustainable development] represents a sound way to pre-empt the environmental refugee issue in its full scope over the long run" (p.10).

O desenvolvimento sustentável pauta-se por medidas e ações que buscam gerar condições para as futuras gerações satisfazerem suas necessidades. Políticas de mitigação

---

<sup>25</sup>O índice varia em cinco classificações. Países resilientes apresentem índice menor que 215; países em risco, mais de 215 até 265; vulneráveis, mais de 265 até 315 e; extremamente vulneráveis, mais de 315 até 365.

e adaptação ganham grande importância nos três casos, pois, caso não haja uma proatividade dos governos em enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, cada vez mais as populações não terão garantias dos seus direitos humanos e o futuro de Ilhas Cook, Kiribati e Tuvalu será mais incerto.

A elevação do nível dos oceanos coloca em risco a autodeterminação dos povos, pois o refúgio ambiental de toda a população desses países comprometeria as estruturas culturais e sociais dos povos, pois a movimentação dos habitantes, ao menos que seja feita como relocação de forma planejada e para um único destino, romperá os laços culturais e colocará em risco a prática de tradições dos povos de Tuvalu, Kiribati e Ilhas Cook.

A comparação dos dados de refúgio ambiental dentro dos três países mostra que a média de incidência de deslocados ambientais internos é maior nas Ilhas Cook. Tanto o dado histórico como a estimativa confirmam essa tendência. Como já indicado na seção 4.3, as Ilhas Cook são mais desenvolvidas economicamente, tendo o maior PIB per capita. A análise desses dois fatos permite refutar os fatores econômicos como principais para o deslocamento no universo desses três países. Apesar de mais desenvolvido economicamente, as Ilhas Cook apresentam maior número de deslocados. A pressão populacional também não explica os dados. Comparando os dois países com maiores taxas, a densidade populacional das Ilhas Cook em 2012 era de 87 pessoas por quilômetro quadrado, enquanto Kiribati tinha no mesmo ano 138.8 pessoas por quilômetro quadrado (UN Data, 2012). Portanto, a pressão populacional nas Ilhas Cook não justificaria o número de deslocados.

A vulnerabilidade socioambiental explica mais adequadamente os dados de deslocamento interno nestes países. As causas ambientais de início lento ou rápido são os principais fatores da migração forçada nos três países, relação exposta, principalmente, pelo caso das Ilhas Cook. Essa conclusão reforça a importância de políticas voltadas a redução de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas como forma de prevenir futuros fluxos de refúgio ambiental.

### 3.4.2 Perspectiva regional

Como já analisado no capítulo 2, desastres ambientais de início lento ou rápido podem provocar a migração forçada de pessoas em condições de alta vulnerabilidade socioambiental. Os efeitos devastadores das mudanças climáticas sobre os países insulares já ocasionaram o refúgio ambiental de diversas pessoas, que migram interna ou internacionalmente em busca de proteção. Campbell (2010) calcula que na metade do século haverá entre 665 mil a 1 milhão e 750 mil refugiados ambientais na região do Pacífico.

Os casos de refúgio ambiental por desastres ambientais no Pacífico provocam o deslocamento de grande quantidade de pessoas. Em 2009, um tsunami que atingiu Samoa deslocou forçadamente cinco mil pessoas. Outro tsunami, ocasionado por um terremoto,

provocou a migração de duas mil e quatrocentas pessoas nas Ilhas Salomão em 2013 (Cook Islands, 2013).

A consulta regional do Pacífico promovida pela Nansen Initiative (2013), nas Ilhas Cook, apresentou conclusões relativas as políticas recomendadas sobre deslocamento devido a causas ambientais. Medidas de adaptação e mitigação trabalham para a prevenção de deslocamento forçado, ressaltaram os participantes do evento, reforçando a perspectiva de que a saída da população de seu país é uma das últimas opções.

As autoridades presentes ressaltaram a intensidade dos deslocamentos internos que ocorrem nos países. A migração internacional na região, apesar de majoritariamente por razões econômicas, em alguns países já apresenta uma alta ocorrência por razões ambientais.

O documento de conclusões da consulta regional apresenta observações importantes com relação ao planejamento de relocação interna, fundamentais para garantir os direitos das comunidades deslocadas no local de destino. Serviços básicos de saúde e moradia adequada devem ser disponibilizados à comunidade deslocada na nova localização. Políticas de integração das comunidades são também fundamentais para evitar conflitos devido a terra ou recursos naturais (Nansen Initiative, 2013). Este foi o caso em Manum Island, em Papua Nova Guiné, onde a erupção de um vulcão ocasionou o deslocamento forçado em 2014 de 8 mil 800 pessoas da Ilhas para a província de Madang no país, onde ocorreram conflitos entre os refugiados ambientais e os locais devido a disputas por terra, que ocasionaram casos de danos a propriedades, violência de gênero e mortes (FRITZPATRICK, 2013).

Alguns países insulares adotaram planos de relocação de comunidades<sup>26</sup> de forma a se antecipar a cenários de migração em massa sem nenhum planejamento ou nenhuma garantia de moradia às pessoas em movimento. De acordo com o terceiro relatório de avaliação do IPCC (UN/IPCC, 2001), tanto Kiribati, no Oceano Pacífico, quanto as Ilhas Maldivas, no Oceano Índico, apresentam esquemas de relocação da população. O mesmo relatório aponta casos de relocação nas Ilhas Salomão, com o deslocamento nos últimos 70 anos de pessoas do Atol Sikaiana para a capital Honiara em função das inundações ocasionadas pelos altos níveis do mar e por tempestades (UN/IPCC, 2001).

Outro exemplo nas Ilhas Salomão é a decisão, em agosto de 2014, das autoridades da cidade de Choiseul na Ilha Taro, pertencente às Ilhas Salomão de relocação de toda a cidade (Thomson Reuters Foundation, 2014). O projeto levará alguns anos para ser realizado, pois os responsáveis planejam a construção de uma cidade em outra localidade incluindo toda infraestrutura, escolas, hospital, estradas e prédios do governo- para receber

---

<sup>26</sup>Entende-se como relocação o deslocamento de uma comunidade ou parte significativa desta de uma localidade para outra. A relocação pode ser permanente ou um plano de longo prazo (CAMPBELL et al., 2007)

as pessoas deslocadas da ilha Taro. Porém, o caso mais emblemático é das Ilhas Carteret, em Papua Nova Guiné, que progressivamente estão desaparecendo devido à elevação do nível dos oceanos. A comunidade foi totalmente relocada para Bougainville, outra ilha de Papua Nova Guiné devido à incapacidade de residência causada pelas mudanças climáticas.

Os casos de relocação na Região do Pacífico são significativos. Campbell et al. (2007) aponta 86 relocações de comunidades inteiras já realizadas na região do Pacífico. Entretanto, o deslocamento das populações inteiras de forma planejada internacionalmente aparece como um último recurso para as ilhas do Pacífico, pois os povos da região possuem uma relação forte com a terra (BRADLEY; MCADAM, 2012). Por isso, a preferência dos governos é a relocação interna das populações, caso seja necessário. A Declaração sobre Mudanças Climáticas de Niue, elaborada no âmbito do Fórum das Ilhas do Pacífico, enfatiza a vontade dos povos do Pacífico de continuar em suas terras (Pacific Islands Forum Secretariat, 2008 apud CAMPBELL, 2010). A relação próxima entre os povos do Pacífico com a terra se traduz na similaridade entre o termo usado para referir-se a terra e palavras relacionadas com nascimento, como placenta (CAMPBELL; WARRICK et al., 2014).

A movimentação da população é planejada com a participação dos cidadãos e compreende uma postura proativa frente às vulnerabilidades e riscos da comunidade (BRADLEY; MCADAM, 2012). Entretanto, a relocação produz custos às comunidades e exige negociações cautelosas para a recepção e integração eficazes da comunidades nos locais de destino.

Tribunais em Nova Zelândia se depararam com alguns casos de pedido de refúgio devido às mudanças climáticas, que ganharam notoriedade na mídia internacional. Num caso de 2014, uma família de Tuvalu reivindicou status de refugiado, indicando que encontravam-se em perigo devido às consequências das mudanças climáticas no país de origem. Alegaram riscos às vidas dos membros da família em caso de retorno a Tuvalu, apontando a inexistência de terra disponível na ilha, a elevação do nível dos oceanos e a falta de água potável como potenciais danos principalmente às crianças (MCADAM, 2014).

Por fim, o Tribunal de Proteção e Imigração da Nova Zelândia, que possui poder de concessão de vistos por razões humanitárias, decidiu pela permanência da família no país baseado em argumentos humanitários, já que as crianças nasceram na Nova Zelândia e a família possuía outros parentes vivendo em solo neozelandês, com os quais mantinham uma relação muito próxima (New Zealand's Immigration Protection Tribunal, 2014b).

A decisão, entretanto, negou o refúgio aos quatro integrantes da família e não concedeu a permanência por razões dos efeitos das mudanças climáticas. Porém, como constata McAdam (2014), algumas observações da instituição jurídica são expressivas no que concerne às mudanças climáticas: o tribunal expressou a condição vulnerável de

Tuvalu frente às mudanças climáticas e apontou a exposição de pessoas aos impactos de desastres naturais como uma questão humanitária, o que tornaria difícil e injusto a deportação de um indivíduo em determinada condição.

O Tribunal de Proteção e Imigração da Nova Zelândia, em maio de 2014, já havia julgado um caso semelhante relativo à concessão de refúgio devido às mudanças climáticas por uma família de Kiribati. O pedido foi negado, pois, ao contrário do caso de 2014, as crianças da família de Kiribati não possuíam cidadania neozelandesa e não havia laços parentais no país (New Zealand's Immigration Protection Tribunal, 2014a).

A situação encontrada na Região do Pacífico reforça a falta de proteção específica dos refugiados ambientais. Em casos de migração interna, os Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno figuram como marco de proteção a esses indivíduos. Entretanto, o escopo do documento não leva em consideração causas específicas de deslocamento interno, o que influencia nas necessidades de proteção que o deslocado exige.

Quando a migração ocorre para fora do país, o refugiado ambiental se encontra despido de qualquer proteção específica, não tendo garantias de entrada e permanência no país de destino, como aconteceu nos casos expostos no Tribunal da Nova Zelândia. No Pacífico, países vizinhos às ilhas afetadas pelas mudanças climáticas surgem como os primeiros receptores de refugiados ambientais. Posteriormente, é provável que Nova Zelândia e Austrália se tornem destino para muitos refugiados ambientais (CAMPBELL, 2010).

Devido à inexistência de um regime de tratado específico para os refugiados ambientais que lhes garanta o direito de entrada e permanência em outros países, os fluxos migratórios exigirão iniciativas regionais ou bilaterais de cooperação para a construção de políticas migratórias favoráveis aos refugiados ambientais.

Com a elevação do nível dos oceanos, o desaparecimento dos Pequenos Estados Insulares aparece como fonte de questionamentos sobre a continuação do ente estatal em caso de inexistência do território. Porém, o refúgio ambiental que estima-se ser mais intenso no decorrer do século XXI pode ser o primeiro fator de indagação sobre a noção de Estado antes mesmo de o território desaparecer. Os desdobramentos deste debate são apresentados na seguinte seção 4.5.

### 3.5 A noção de Estado e apatridia: os países insulares e a elevação do nível dos oceanos

A elevação do nível dos oceanos que afronta os países insulares gera questionamentos sobre o desaparecimento desses Estados. Estimativas apontam, por exemplo, que Tuvalu desaparecerá em um período de 50 anos (UN/UNHCR, 2011). Produto disto, aná-



lises sobre a noção de Estado frente à elevação do nível dos oceanos são foco de alguns autores, como McAdam (2012), Park (2011) e Alexander e Simon (2014).

A Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados de 1933 declara quatro requisitos de consolidação de um Estado: território determinado, população permanente, governo e capacidade de entrar em relações com os demais Estado (UN, 1933). Porém, a Convenção não foi amplamente ratificada, não havendo, portanto, uma definição internacional universalmente aceita de Estado.

O Direito Internacional prevê a sucessão de um Estado quando este é extinto. A sucessão pode ser dar por absorção completa, desmembramento- quando o Estado é dividido entre outros dois mais Estados sucessórios-, ou por fusão - dois Estados se unem em prol de uma nova personalidade jurídica internacional (ACCIOLY et al., 2012). Não está previsto o caso dos pequenos Estados insulares, em que a elevação do nível dos oceanos extinguiria o Estado sem a sucessão por outro Estado.

As mudanças climáticas colocam em risco o desaparecimento do território desses países. Porém, muito antes disso, os territórios podem se tornar inabitados com o êxodo completo da população de um país insular devido a falta de condições de vida nesses Estados (PARK, 2011). Levando em conta a Convenção de Montevideu, o elemento população permanente deixaria de existir antes mesmo do elemento território.

Entretanto, McAdam (2011b) argumenta que esses elementos historicamente já foram flexibilizados no reconhecimento de Estados pela comunidade internacional, como o caso de Estados falidos que de um governo estruturado e funcional, o que seria presumível ocorrer com os SIDS.

Mesmo com a perda significativa de população e território, a manutenção de uma pequena parcela dos dois já assegurariam a manutenção do Estado. McAdam (2012) levanta a possibilidade de governo em exílio no casos dos SIDS. Essa condição necessita que outro Estado aceite conceder exílio ao governo de um dos países insulares.

Contudo, as indagações sobre a extinção de Estados insulares devido aos efeitos das mudanças climáticas acompanha a preocupação de os refugiados ambientais provenientes dos SIDS se tornarem apátridas. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (UN, 1954) define apátrida como "toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional" (artigo 1º). Tanto essa Convenção como a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (UN, 1961) não tratam da proteção de casos de apatridia de facto, sendo a definição acima relativa a apatridia de jure.

Os casos provenientes dos Estados insulares seriam exemplos de apátridas de facto, que são definidos como pessoas que "não podem ou não estão dispostas a pedir proteção" ao país do qual possui nacionalidade (UN/UNHCR, 2010). Em outras palavras, detém-se a nacionalidade de um país, porém ela na prática é inoperante. Desta forma, as Convenções

que tratam do tema não respondem à condição de apatridia dos refugiados ambientais dos países insulares (ALEXANDER; SIMON, 2014).

A questão da apatridia também envolve medidas de prevenção. Park (2011) apresenta alguns exemplos de ações preventivas a serem tomadas pelos Estados em risco de desaparecimento. A concessão de parte do território de outro Estado para os países insulares com a cessão da soberania sobre a terra manteria a existência do Estado e, consequentemente, eliminaria o perigo de apatridia. Iniciativas de união e livre associação com outro Estado como o caso das Ilhas Cook também previne casos de apatridia, pois garante nacionalidade a partir da proteção do Estado que não corre risco de desaparecer. Além das medidas de adaptação e mitigação que poderiam assegurar a existência destes Estados.

Os nacionais das Ilhas Cook recebem garantias que os nacionais de Tuvalu e Kiribati não recebem em caso de desaparecimento do Estado. Tuvaluanos e I-kiribati tornariam-se apátridas, ao menos que medidas de prevenção adotadas por seus governos impedissem que eles ficassem sem proteção de qualquer Estado. Já os cidadãos das Ilhas Cook estão seguros de que, em caso de submersão das Ilhas Cook, a nacionalidade neozelandesa que possuem lhes assegurariam proteção dos seus direitos por parte da Nova Zelândia.

Esse processo, entretanto, não é desprovido de perdas, pois a extinção do Estado de origem afetaria os laços que os nacionais das Ilhas Cook apresentam com sua terra e modo de vida. Além disso, os direitos previstos em legislação neozelandesa não são idênticos aos previstos nas Ilhas Cook, o que gera impactos nas vidas dos "novos" nacionais da Nova Zelândia, que seriam forçados a se adaptar a estruturas jurídicas, sociais e econômicas desconhecidas para eles.

Mais uma vez, o caso dos SIDS traria indefinições ao Direito Internacional, que não prevê apatridia nos moldes do que aconteceria com os países insulares. Portanto, ao mesmo tempo que os desafios impostos pelo refúgio ambiental exigem medidas proativas dos pequenos países insulares, com base na noção de prevenção da migração forçada, também demandam que as lacunas no Direito Internacional sejam solucionadas.

## Conclusão

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento são exemplos de como as degradações ambientais comprometem diversos direitos às populações afetadas. As mudanças climáticas asseveram os danos às comunidades, com a intensificação de tempestades e fenômenos abruptos e desencadeamento de processos lentos de degradação do meio ambiente, como desertificação, secas e elevação do nível dos oceanos. Como consequência, pessoas são forçadas a migrar para outros locais, onde possam encontrar um meio ambiente sadio para morar. As mudanças climáticas produzem refugiados ambientais nos países insulares, pois cada vez mais os eventos ambientais tornam a sobrevivência nas ilhas insustentável.

Este trabalho apresentou três casos de ilhas na região do Pacífico que possuem fluxos de refugiados ambientais. A extrema vulnerabilidade socioambiental de Tuvalu, Kiribati e Ilhas Cook permite entender o desencadeamento de migrações forçadas por desastres ambientais nesses países. A análise dos dados sobre os países e sobre o deslocamento interno por razões ambientais permitiu concluir que a condição econômica presente nos países e a pressão populacional não influem substancialmente na geração dos fluxos de refugiados ambientais. As Ilhas Cook, caso com maior número de refugiados ambientais migrando internamente, é o país mais desenvolvido e que detém o menor índice de pressão populacional.

Importante ressaltar que não há dados desagregados sobre a migração internacional devido a razões ambientais dessas ilhas. Essa informação daria mais confiança aos resultados apresentados nesta pesquisa. Entretanto, o vínculo forte dos povos do Pacífico com a terra e, por consequência, a preferência por manter-se em seu país e realizar deslocamento interno permitem realizar a inferência presente neste estudo.

Essa conclusão reforça a noção de que medidas de redução da vulnerabilidade socioambiental desses países constituem a chave para a prevenção do refúgio ambiental, pois as causas ambientais são os principais fatores impulsionadores dessa migração. Essas medidas englobam a gestão de riscos de desastres e ações de adaptação e mitigação às mudanças climáticas. Esse arcabouço de políticas é agregado no conceito de desenvolvimento sustentável, que pautou a elaboração de planos nacionais nos três Estados para a construção da resiliência dos países.

A convergência entre a proteção da pessoa humana e a proteção do meio ambiente reforça a importância de um meio ambiente sadio para a garantia e resguardo dos direitos humanos. Desastres ambientais intensificados pelas mudanças climáticas ferem diversos direitos humanos, principalmente, de comunidades mais vulneráveis social e am-

bientalmente. As deteriorações ambientais constituem uma causa de migração forçada, pois muitos indivíduos não encontram mais um ambiente adequado à sobrevivência.

A partir da convergência desses dois sistemas, traça-se o marco de proteção que os refugiados ambientais já recebem no Direito Internacional. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Ambiental conflui para que pessoas não sejam forçadas a migrar por causas ambientais e, quando o são, tenham sua dignidade humana respeitada.

A aproximação entre a proteção do meio ambiente e a proteção da pessoa humana permite uma perspectiva sobre as mudanças climáticas que considere principalmente o impacto da mudança do clima nos direitos humanos das pessoas afetadas. As evidências da relação entre degradações ambientais e migrações forçadas encontram-se nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

Apesar das ações de adaptação às mudanças climáticas e redução dos riscos de desastres, a capacidade dos SIDS é menor que o desafio que enfrentam ao serem os canários na mina de carvão. Devido a isso, o fenômeno dos refugiados ambientais é uma realidade para os SIDS. A proteção específica internacional desse grupo faz-se necessária para assegurar os direitos daqueles que já foram e que serão forçados a migrar por razões ambientais. O Direito Internacional não apresenta uma proteção a esses migrantes forçados. Os debates sobre o assunto apresentam diversas propostas, seja inserindo os refugiados ambientais no Direito Internacional dos Refugiados, ou no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, ou até mesmo a criação de um sistema de proteção próprio.

A elevação do nível dos oceanos e os desastres nos países insulares no Pacífico desafiam sobre diversas perspectivas o Direito Internacional. Esses eventos de degradação ambiental podem tornar as ilhas inabitáveis, provocando fluxos intensos de refugiados ambientais internacionalmente. O êxodo total da população desses países cria indagações sobre a extinção do Estado, o que pode se agravar com o desaparecimento do território devido à elevação do nível dos oceanos. Por consequência, a inexistência do Estado poderia tornar os refugiados ambientais em apátridas de facto, condição que as Convenções sobre Apatridia não asseguram proteção, pois se trata de um evento novo, em que pessoas tornariam-se apátridas pelo desaparecimento do Estado.

A apatridia no contexto dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento reforça a importância de prevenção a migrações forçadas por razões ambientais e a proteção específica, quando o indivíduo inevitavelmente encontra no refúgio ambiental forma de garantir sua sobrevivência.

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento representam o canário no contexto das mudanças climáticas. São as primeiras regiões do mundo a sofrerem dras-

ticamente com as mudanças climáticas, em níveis tão intensos que poderão colocar em xeque a existência do Estado e a nacionalidade da população. Os efeitos das mudanças climáticas, porém, não se limitam a esses países e são sentidos em outras regiões altamente vulneráveis. O contexto de vulnerabilidade socioambiental e condições geográficas dos países insulares amplifica a questão do refúgio ambiental e comprova a urgência de uma perspectiva integrada da comunidade internacional que enfrente as causas da deterioração do meio ambiente, com suporte concreto para planos de adaptação às mudanças climáticas, e que estimule mudanças no Direito Internacional que concedam um status jurídico aos refugiados ambientais em consonância com o quadro de vulnerabilidade desses migrantes forçados.

## Referências

- ACCIOLY, H. et al. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. Citado na página 87.
- ADGER, W. N. Vulnerability. *Global environmental change*, Elsevier, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006. Citado na página 35.
- ALEXANDER, H.; SIMON, J. Sinking into statelessness. *Tilburg Law Review*, n. 19, Brill Nijhoff, Leiden, p. 20–25, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 87.
- ALLICE, I. A. *Negotiating the Flood: The Encounter with Climate Change in Tuvalu*. Toronto, Canada: York University, 2009. Citado na página 74.
- AOSIS. *Proposal to the AWG-LCA Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts*. 2008. Disponível em: <[http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/aosisinsurance061208.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/aosisinsurance061208.pdf)>. Acesso em: 05/11/2014. Citado na página 67.
- AOSIS. *About AOSIS*. 2014. Disponível em: <<http://aosis.org/about/>>. Acesso em: 05/11/2014. Citado na página 67.
- AOSIS. *Submission of Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States on its views on Loss and Damage in the 2015 Agreement*. 2014. Disponível em: <[http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/118\\_99\\_130596590736299152-AOSIS%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage\\_NOV2014.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/118_99_130596590736299152-AOSIS%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage_NOV2014.pdf)>. Acesso em: 05/11/2014. Citado na página 67.
- APMEN. *Government discourses of climate change migration in Tuvalu and Kiribati*. 2013. Disponível em: <<http://apmen.iom.int/en/m/editorials/item/141-government-discourses-of-climate-change-migration-in-tuvalu-and-kiribati>>. Acesso em: 12/11/2014. Citado na página 78.
- ARGOS, C. *Climate refugees*. Boston, United States: MIT Press, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 46.
- Asian Development Bank. *Climate Change and Migration in Asia and the Pacific*. Philippines: Asian Development Bank, 2011. Citado na página 68.
- BARNETT, J.; CAMPBELL, J. *Climate change and small island states: power, knowledge, and the South Pacific*. United States: Earthscan, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 66 e 67.
- BATES, D. C. Environmental refugees? Classifying Human Migrations caused by Environmental Change. *Population and Environment*, v. 23, n. 5, p. 465–477, 2002. Citado 3 vezes nas páginas 44, 47 e 48.
- BIERMANN, F.; BOAS, I. Protecting climate refugees: the case for a global protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Taylor & Francis, Philadelphia, United States, v. 50, n. 6, p. 8–17, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 58 e 62.

- BIRKMANN, J. et al. Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies. United Nations University Press, Tokyo, 2006. Citado na página 35.
- BLACK, R. Environmental refugees: myth or reality? United Nations High Commissioner for Refugees. New issues in refugee research, working paper 34, 2001. Citado 6 vezes nas páginas 44, 46, 48, 50, 57 e 71.
- BRADLEY, M.; MCADAM, J. Rethinking durable solutions to displacement in the context of climate change. *Brookings–LSE Project on Internal Displacement, May*, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 62, 73 e 85.
- BURSON, B. *Climate change and migration: South Pacific perspectives*. Wellington, New Zealand: Institute of Policy Studies, 2010. Citado na página 68.
- CAMPBELL, J. Climate change and population movement in pacific island countries. *Climate Change and Migration*, Institute of Policy Studies, p. 29–50, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 83, 85 e 86.
- CAMPBELL, J.; WARRICK, O. et al. *Climate Change and Migration Issues in the Pacific*. Fiji: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 2014. Citado na página 85.
- CAMPBELL, J. R. et al. *Community relocation as an option for adaptation to the effects of climate change and climate variability in Pacific Island Countries (PICs)*. Kobe, Japan: Asia-Pacific Network for Global Change Research, 2007. Citado 3 vezes nas páginas 68, 84 e 85.
- CANEY, S. Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds. In: HUMPHREYS, STEPHEN. *Human Rights and Climate Change*. Cambridge, United Kingdom, 2009. Citado na página 33.
- CAZENAVE, A. et al. The rate of sea-level rise. *Nature Climate Change*, Nature Publishing Group, v. 4, n. 5, p. 358–361, 2014. Citado na página 62.
- CIDH. *Medida Cautelar 382/10: Comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará*. Washington DC, United States: CIDH, 2011. Citado na página 24.
- CLARO, C. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos "refugiados ambientais". In: *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo, Brazil: Editora CL-A Cultural, 2011. Citado 4 vezes nas páginas 38, 44, 46 e 57.
- CLARO, C. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, 2012. Citado 5 vezes nas páginas 35, 45, 46, 49 e 53.
- Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá. *Declaração de Cartagena*. Cartagena, Colômbia: Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, 1984. Citado na página 56.
- Cook Islands. *Ato Constitutivo*. 1964. Citado na página 79.

- Cook Islands. *Joint National Action Plan for Disaster Risk Management and Climate Change: 2011–2015*. 2011. Disponível em: <[http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/NIU\\_Joint\\_NAP\\_CC\\_DRM\\_2012.pdf](http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/NIU_Joint_NAP_CC_DRM_2012.pdf)>. Acesso em: 12/11/2014. Citado 5 vezes nas páginas 9, 10, 70, 79 e 80.
- Cook Islands. *National Sustainable Development Plan: 2011–2015*. 2011. Disponível em: <<http://www.mfem.gov.ck/mfemdocs/amd/472-nsdp-2011-2015/file>>. Acesso em: 12/11/2014. Citado 2 vezes nas páginas 79 e 81.
- Cook Islands. *Human Mobility, Natural Disaster and Climate Change in the Pacific*. Geneva, Switzerland: The Nansen Initiative, 2013. Citado na página 84.
- Cook Islands. *Key Statistics of the Ministry of Finance and Economic Management - Resident Population in 2014*. 2014. Disponível em: <<http://www.mfem.gov.ck/statistics>>. Acesso em: 11/11/2014. Citado na página 79.
- Corte IDH. *Parecer Consultivo sobre a Condição Jurídica dos Migrantes Indocumentados*. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2003. Citado na página 55.
- Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai*. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2005. Citado na página 24.
- CUTTER, S. L.; BORUFF, B. J.; SHIRLEY, W. L. Social vulnerability to environmental hazards\*. *Social science quarterly*, Wiley Online Library, v. 84, n. 2, p. 242–261, 2003. Citado na página 38.
- Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. *Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*. Johannesburg, South Africa: [s.n.], 2002. Citado na página 65.
- Development Policy Centre. *Kiribati's policy for "migration with dignity"*. 2012. Disponível em: <[http://devpolicy.org/kiribati\\_migration\\_climate\\_change20120112/](http://devpolicy.org/kiribati_migration_climate_change20120112/)>. Acesso em: 05/10/2014. Citado na página 78.
- DOCHERTY, B.; GIANNINI, T. Confronting a rising tide: A proposal for a convention on climate change refugees. *Harvard Environmental Law Review*, HeinOnline, Cambridge, Boston, United States, v. 33, p. 349, 2009. Citado na página 58.
- DOWIE, M. *Conservation refugees: The hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Boston, United States: MIT Press, 2009. Citado na página 46.
- EL-HINNAWI, E. Environmental refugees. In: *Environmental refugees*. Nairobi: UNEP, 1985. Citado 2 vezes nas páginas 45 e 46.
- Environmental Justice Foundation. *No Place Like Home: where next for climate refugees?* London: EJF, 2009. Citado 4 vezes nas páginas 38, 60, 71 e 74.
- European Commission. *Recovery Assistance to the Victims of Cyclones in the Cook Islands - ECHO/COK/BUD/2005/01000*. 2005. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2005/dec\\_cook\\_islands\\_01000\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2005/dec_cook_islands_01000_en.pdf)>. Acesso em: 10/10/2014. Citado 2 vezes nas páginas 15 e 79.



- FONSECA, F. E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, SciELO Brasil, v. 50, n. 1, p. 121–138, 2007. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.
- FRITZPATRICK, D. *Land and Human Mobility in the Pacific: The Effects of Natural Disasters*. Geneva, Switzerland: The Nansen Initiative, 2013. Citado na página 84.
- GAFFIN, S. R. *High water blues: Impacts of sea level rise on selected coasts and islands*. New York, United States: Environmental Defense Fund, 1997. Citado na página 63.
- GÈMENNE, F. What's in a name: social vulnerabilities and the refugee controversy in the wake of hurricane katrina. In: *Environment, forced migration and social vulnerability*. Heidelberg, Germany: Springer, 2010. p. 29–40. Citado na página 49.
- GOKLANY, I. M. A climate policy for the short and medium term: stabilization or adaptation? *Energy & Environment*, Multi-Science, v. 16, n. 3, p. 667–680, 2005. Citado na página 33.
- GRUBB, M. et al. *The Kyoto Protocol: a guide and assessment*. London, UK: Royal Institute of International Affairs London, 1999. Citado na página 67.
- HAMILTON, P. R. *Human Rights at the boiling point: the environment and climate change in international law*. Dissertação (Mestrado) — University of Toronto, Canadá, 2006. Citado 4 vezes nas páginas 22, 23, 25 e 30.
- HODGKINSON, D.; YOUNG, L. “in the face of looming catastrophe”: A convention for climate change displaced persons. 2012. Citado na página 58.
- HUGO, G. Environmental concerns and International Migration. *International Migration Review*, v. 30, n. 1, p. 105–131, 1996. Citado 7 vezes nas páginas 38, 40, 43, 44, 47, 48 e 54.
- HUGO, G. Environmental migration. In: GALLAGHER, DEBORAH R. RIGLING. *Environmental Leadership: A Reference Handbook*. Los Angeles, United States: SAGE Publication, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 10, 50 e 51.
- HUGO, G.; BERDFORD, R. *Mobility, Climate Change and Development in Pacific Small Island Developing States*. 2014. Disponível em: <<http://weblog.iom.int/mobility-climate-change-and-development-pacific-small-island-developing-states>>. Acesso em: 05/11/2014. Citado 3 vezes nas páginas 9, 67 e 68.
- HUMPHREYS, S. *Human Rights and Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. ISBN 9780521762762. Citado 2 vezes nas páginas 31 e 33.
- IDMC. *Indonesia: durable solutions needed for protracted IDPs as new displacement occurs in Papua*. 2014. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/south-and-south-east-asia/indonesia/2014/indonesia-durable-solutions-needed-for-protracted-idps-as-new-displacement-occurs-in-papua>>. Acesso em: 15/09/2014. Citado na página 38.
- IDMC. *Technical Paper: The risk of disaster-induced displacement - South Pacific island states*. Geneva, Switzerland: IDMC, 2014. Citado 8 vezes nas páginas 9, 69, 71, 74, 77, 78, 79 e 81.

- ILC. *Proteção de Pessoas em Casos de Desastres - A/CN.4/L831*. Genebra: International Law Commission, 2014. Citado na página 40.
- IOM. *Migration and Environment - Report No. MC/INF/288*. Geneva, Switzerland, 2007. Citado 5 vezes nas páginas 39, 40, 43, 44 e 47.
- IOM. *Migration and Climate Change - Migration Research Series*. Geneva, Switzerland, 2008. Citado na página 50.
- IOM. *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*. Geneva, Switzerland, 2009. Citado 3 vezes nas páginas 16, 34 e 45.
- IOM. *The future of migration: building capacities for change*. Geneva, Switzerland, 2010. Citado na página 53.
- IOM. *International Organization for Migration (IOM) submission to the UNFCCC concerning draft decision 23 and 24 of the National Adaption Plans (NAPs)*. 2012. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/smsn/igo/85.pdf>>. Citado na página 16.
- JACOBSON, J. L. Environmental refugees: a yardstick of habitability. Washington DC Worldwatch Institute 1988., Washigton DC, USA, 1988. Citado na página 45.
- JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, n. 11, p. 275–294, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 44 e 54.
- KALY, U. L. et al. *The Environmental Vulnerability Index (EVI): 2004*. Fiji: SOPAC, 2004. Citado 4 vezes nas páginas 9, 36, 37 e 62.
- KIRIBATI, R. of. *National Assessment Report for the 5-year Review of the Mauritius Strategy*. Tarawa, Kiribati: Ministry of Finance and Economic Development, 2010. Citado na página 75.
- KIRIBATI, R. of. *National Assessment Report for the 5-year Review of the Mauritius Strategy*. Tarawa, Kiribati: Ministry of Finance and Economic Development, 2013. Citado 2 vezes nas páginas 75 e 76.
- KIRIBATI, R. of. *National Framework for Climate Change and Climate Change Adpatation*. Kiribati: Office te Beretenti, 2013. Citado na página 78.
- KISS, A.; TRINDADE, A. C. Two major challenges of our time: Human rights and the environment. *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente/Human Rights, Sustainable Development and the Environment (Seminário de Brasília de 1992), San José de Costa Rica/Brasília, IIDH/BID*, p. 287–290, 1992. Citado na página 26.
- KOURY, A. B. C.; SOUSA, D. L. O direito ambiental sob a perspectiva da proteção internacional à pessoa humana. *Revista do Insituto Brasileiro de Direitos de Humanos*, Fortaleza, v. 9, n. 9, 2009. ISSN 1677-1419. Disponível em: <[http://www.ibdh.org.br/ibdh/revistas/revista\\_do\\_IBDH\\_numero\\_09.pdf](http://www.ibdh.org.br/ibdh/revistas/revista_do_IBDH_numero_09.pdf)>. Acesso em: 15/09/2014. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 27.

- LAVELL, A. et al. Climate change: new dimensions in disaster risk, exposure, vulnerability, and resilience. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Cambridge University Press, p. 25–64, 2012. Citado na página 33.
- LECKIE, S. *Land Solutions for Climate Displacement*. New York: Routledge, 2014. Citado na página 15.
- LEIGHTON, M. Climate change and social vulnerability: Improving global protection of forced migrants and displaced persons. Deutsche Nationalbibliothek, 2011. Citado na página 34.
- MATTSSON, J. O.; RAPP, A. The recent droughts in western ethiopia and sudan in a climatic context. *Ambio*, JSTOR, p. 172–175, 1991. Citado na página 50.
- MCADAM, J. *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Hart Publishing, 2010. Citado na página 15.
- MCADAM, J. Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards. In: *Legal and Protection Policy Research Series*. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 39 e 55.
- MCADAM, J. Swimming against the tide: Why a climate change displacement treaty is not the answer. *International Journal of Refugee Law*, Oxford Univ Press, p. eeq045, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 43, 58 e 87.
- MCADAM, J. *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 87.
- MCADAM, J. No “climate refugees” in New Zealand. 2014. Disponível em: <[http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2014/08/13-climate-refugees-new-zealand-mcadam#.U\\_H9Ga6JHzg.twitter](http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2014/08/13-climate-refugees-new-zealand-mcadam#.U_H9Ga6JHzg.twitter)>. Acesso em: 13/11/2014. Citado na página 85.
- MYERS, N. Environmental refugees in a globally warmed world. *Bioscience*, JSTOR, v. 43, n. 11, p. 752–761, 1993. Citado na página 29.
- MYERS, N.; KENT, J. *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*. Washington, DC: Climate Institute, 1995. Citado 9 vezes nas páginas 18, 38, 43, 45, 46, 48, 50, 59 e 82.
- Nansen Initiative. *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific - Regional Consultation*. Cook Islands: Nansen Initiative, 2013. Citado na página 84.
- New Zealand’s Immigration. *Pacific Access Category*. 2014. Disponível em: <<http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/>>. Acesso em: 15/11/2014. Citado na página 74.
- New Zealand’s Immigration Protection Tribunal. *Caso NZIPT 501370-371*. 2014. Citado na página 86.
- New Zealand’s Immigration Protection Tribunal. *Caso NZIPT 800413*. 2014. Citado na página 85.

- NURSE, L. et al. Small island states. *Climate change*, p. 843–875, 2001. Citado na página 63.
- OHCHR. *Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons in Natural Disasters: Challenges in the Pacific*. Fiji: UN, 2011. Citado na página 15.
- OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, p. 73–92, 2004. Citado 2 vezes nas páginas 52 e 54.
- OLIVER-SMITH, A. Nature, society, and population displacement. *Toward and Understanding of Environmental Migration and Social Vulnerability. InterSecTions*, n. 8, 2009. Citado na página 34.
- OLSON, M. Refugees as a special case of population redistribution. New York United Nations Fund for Population Activities 1979., 1979. Citado na página 44.
- Pacific Islands Forum Secretariat. *Thirty-Ninth Pacific Islands Forum Pacific Islands Forum Secretariat*. 2008. Citado na página 85.
- PARK, S. *Climate Change and the Risk of Statelessness: The situation of the Low-Lying Island States*. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 87.
- PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo, Brazil: Editora CL-A Cultural, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 46, 50 e 56.
- PRIEUR, M. et al. Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. *Revue européenne de droit de l’environnement*, v. 2008, n. 4, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 57 e 58.
- RAMOS, E. P. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese (Doutorado) — Universidade de São de Paulo, 2011. Citado na página 29.
- Republic of Kiribati. *National Adaptation Programme of Action (NAPA)*. 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/kir01.pdf>>. Acesso em: 12/11/2014. Citado 2 vezes nas páginas 76 e 77.
- ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, p. 32, 2009. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em: 04/10/2014. Citado na página 20.
- SANDERS, T. *Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go?* New Hampshire, United States, 1991. Citado na página 50.
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2nd editio. ed. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003. Citado na página 30.
- STOJANOV, R. Environmental factors of migration. *Development, Environment and Migration*, Olomouc, Czech Republic, 2008. Citado 3 vezes nas páginas 10, 50 e 51.

- SUHRKE, A. Pressure points: Environmental degradation, migration and conflict. *Workshop "Environmental Change, Population Displacement, and Acute Conflict," held at the Institute for Research on Public Policy in Ottawa in June 1991*, 1993. Citado na página 48.
- SUHRKE, A.; HAZARIKA, S. Pressure points: Environmental degradation, migration and conflict. In: AMERICAN ACADEMY OF ARTS AND SCIENCES CAMBRIDGE, MASS. Cambridge, Boston, United States, 1993. Citado na página 38.
- TEIXEIRA, P. d. A. P. Direitos humanos dos refugiados-doi: 10.5102/prismas. v6i1. 663. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional)*, v. 6, n. 1, p. 15–34, 2009. Citado 2 vezes nas páginas 40 e 44.
- TERRY, J. *Tropical Cyclones: Climatology and Impacts in the South Pacific*. New York: Springer Science, 2007. Citado na página 15.
- The Guardian. *Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji*. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>>. Acesso em: 15/10/2014. Citado na página 76.
- Thomson Reuters Foundation. *Solomons town first in Pacific to relocate due to climate change*. London, UK: REUTERS, 2014. Disponível em: <[goo.gl/bl1OwG](http://goo.gl/bl1OwG)>. Citado na página 84.
- TRINDADE, A. A. C. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: SA Fabris, 1993. Citado 4 vezes nas páginas 17, 22, 26 e 56.
- TRINDADE, A. C. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito-UFPR*, n.47, Curitiba, p. 29–64, 2008. Citado na página 44.
- TRINDADE, A. C.; SANTIAGO, J. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio de siglo XXI*. San José, Costa Rica: UNHCR, 2001. Citado na página 52.
- TROLLDALEN, J. M. et al. *Environmental refugees: a discussion paper*. [S.l.]: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992. Citado na página 50.
- TUVALU. *National Adaptation Programme of Action (NAPA)*. 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/tuv01.pdf>>. Acesso em: 12/11/2014. Citado 3 vezes nas páginas 10, 15 e 72.
- TUVALU. *Assessment of the Implementation of the Barbados Programme of Actions for SIDS, and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the BPOA*. Tuvalu, 2010. Citado na página 71.
- UN. *Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados por ocasião da Sétima Conferência Internacional americana*. Montevideu: United Nations, 1933. Citado na página 86.
- UN. *Declaração Universal dos Direitos Humanos - A/RES/217*. New York, United States: Nações Unidas, 1948. Citado na página 52.

- UN. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra: Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 56.
- UN. *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 - Resolução 526 A(XVII). 1954*. New York: United Nations, 1954. Citado na página 87.
- UN. *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 - A/CONF.9/15. 1961*. New York: United Nations, 1961. Citado na página 87.
- UN. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. New York, United States: United Nations, 1966. Citado na página 52.
- UN. *Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano - A/CONF/48/14/REV.1 acordada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente*. Estocolmo: United Nations, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em: 15/09/2014. Citado na página 22.
- UN. *Agenda 21*. Rio de Janeiro: United Nations, 1992. Citado 2 vezes nas páginas 63 e 64.
- UN. *Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: United Nations, 1992. Citado na página 25.
- UN. *Marco para Ação de Hyogo*. Hyogo: UNISDR, 2005. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em: 23/09/2014. Citado na página 40.
- UN. *Marco de Adaptação de Cancun, adotado pela 16ª Conferência das Partes*. Cancun: UNFCCC, 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>>. Acesso em: 24/09/2014. Citado na página 41.
- UN. *Small Island Developing States and the UN - timeline*. 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/events/islands2014/smallislands.shtml>>. Acesso em: 23/10/2014. Citado na página 60.
- UN Data. *World Statistics Pocketbook from United Nation Statistics Division*. 2012. Disponível em: <<https://data.un.org/Default.aspx>>. Citado 2 vezes nas páginas 71 e 83.
- UN/ Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States. *Barbados Programme of Action*. Barbados, 1994. Citado na página 64.
- UN/ High Level Mauritius International Meeting. *Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*. Mauritius, 2005. Citado na página 65.
- UN/CSD. *Challenges facing SIDS. Sustainable Development Knowledge Platform*. 2012. Disponível em: <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1520>>. Acesso em: 12/11/2014. Citado na página 61.

UN/ECOSOC. *Review of Further Developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment: Final Report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur. Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: E/CN.4/Sub.2/1994/9*. 1994. Citado 2 vezes nas páginas 23 e 34.

UN/HRC. *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment by John H. Knox - A/HRC/22/43*. 2012. Citado 3 vezes nas páginas 22, 26 e 27.

UN/IPCC. *First Assessment Report*. 1990. Disponível em: <[http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)>. Acesso em: 20/09/2014. Citado na página 43.

UN/IPCC. *Third Assessment Report*. 2001. Disponível em: <[http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)>. Acesso em: 20/09/2014. Citado 7 vezes nas páginas 32, 33, 38, 60, 63, 68 e 84.

UN/IPCC. *Fourth Assessment Report*. 2007. Disponível em: <[http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)>. Acesso em: 20/09/2014. Citado 2 vezes nas páginas 33 e 39.

UN/IPCC. *Fifth Assessment Report*. 2014. Disponível em: <[http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/)>. Acesso em: 20/09/2014. Citado 2 vezes nas páginas 62 e 63.

União Africana. *Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as pessoas deslocadas internamente em África*. Kampala: Cimeira Especial da União, 2009. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/convencao\\_de\\_kampala.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf?view=1)>. Acesso em: 29/09/2014. Citado na página 54.

UN/OCHA. *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. New York, United States: United Nations, 1998. Citado na página 54.

UN/OHCHR. *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the office of the High Commissioner and the Secretary-General. Human Rights - A/HRC/10/61*. 2009. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/documents/press/analyticalstudy.pdf>>. Acesso em: 15/09/2014. Citado 3 vezes nas páginas 20, 31 e 33.

UN/OHCHR. *Resolution about Human Rights and Climate Change - A/HRC/-RES/18/22*. 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/A.HRC.RES.18.22.pdf>>. Acesso em: 10/09/2014. Citado na página 32.

UN/OHCHR. *Resolution about Human Rights and Climate Change -A/HRC/26/L.33*. 2014. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/061/94/PDF/G1406194.pdfOpenElement>>. Acesso em: 12/09/2014. Citado na página 32.

UNU-EHS. *The Bonn Points*. Genebra: United Nations University - Environment and Human Security, 2008. Citado na página 49.

UN/UNDP. *The state of human development in the pacific: A report on vulnerability and exclusion in a time of rapid change*. 2014. Citado na página 68.

UN/UNEP. *Biodiversity resources in small island developing States - E/CN.17/1998/7/7Add. 5: Report of the Secretary General -Addendum*. 1998. Citado na página 60.

UN/UNEP. *International Environmental Governance: multilateral environmental agreements - UNEP/IGM/1/INF/3*. 2001. Citado na página 21.

UN/UNEP. *Sudan: Post-conflict Environment Assessment*. 2007. Disponível em: <[http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP\\_Sudan.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sudan.pdf)>. Citado na página 29.

UN/UNEP. *Global Environment Outlook: Small Island Developing States Outlook*. 2014. Citado na página 61.

UN/UNESCO. *The Precautionary Principle*. Paris: World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST), 2005. Citado na página 30.

UN/UNFCCC. *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, adotada pelo Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC*. 1992. Disponível em: <[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf)>. Acesso em: 27/05/2014. Citado 4 vezes nas páginas 28, 29, 30 e 63.

UN/UNFCCC. *Vulnerability and adaptation to climate change in small island developing states. UNFCCC expert meeting on adaptation for small island developing States (SIDS)*. 2007. Disponível em: <[http://unfccc.int/files/adaptation/adverse\\_effects\\_and\\_response\\_measures\\_art\\_48/application/pdf/200702\\_sids\\_adaptation\\_bg.pdf](http://unfccc.int/files/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/application/pdf/200702_sids_adaptation_bg.pdf)>. Acesso em: 27/10/2014. Citado 3 vezes nas páginas 9, 68 e 75.

UN/UNGA. *Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 of the Charter, Resolutions adopted on the reports of the Fourth Committee, 1541-XV*. 1960. Disponível em: <<http://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/ga1541.pdf>>. Acesso em: 10/09/2014. Citado na página 79.

UN/UNGA. *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento - A/RES/41/128*. New York: United Nations, 1986. Citado na página 28.

UN/UNGA. *Review and Appraisal of the implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States - A/S-22/11*. New York: United Nations, 2000. Citado na página 64.

UN/UNGA. *Five-year review of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States - A/65/115*. New York: United Nations, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 65 e 76.

UN/UNGA. *Outcome of the Third International Conference on Small Island Developing States: SIDS Accelerated Modalities of Action Pathway - A/CONF.223/3*. New York: United Nations, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 65 e 66.

UN/UNHCR. Statement by United Nations High Commissioner for Refugees (Mrs. Sadako Ogata). In: *XLIX Session of Commission on Human Rights*. Geneva: Commission on Human Rights, 1993. Citado na página 52.



UN/UNHCR. *Resumo das Conclusões: O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional*. Itália: UN/UNHCR, 2010. Citado na página 87.

UN/UNHCR. *El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos*. Geneva, Switzerland: UN/UNHCR, 2011. Citado na página 86.

UN/UNISDR. *Strengthening climate change adaptation through effective disaster risk reduction - Briefing Note 3*. 2010. Citado na página 70.

UN/UNISDR. *Marshall Islands water crisis underlines Pacific's drought risk*. 2013. Disponível em: <[http://www.unisdr.org/archive/33626?utm\\_source=evidence&utm\\_medium=newsletter&utm\\_campaign=Marshall+Islands+water+crisis+underlines+Pacific's+drought+risk](http://www.unisdr.org/archive/33626?utm_source=evidence&utm_medium=newsletter&utm_campaign=Marshall+Islands+water+crisis+underlines+Pacific's+drought+risk)>. Acesso em: 05/11/2014. Citado na página 61.

UN/UNSC. *United Nations Security Council 5663rd Meeting on Climate Change, S/PV.5663*. 2007. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.5663](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5663)>. Acesso em: 20/10/2014. Citado na página 29.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a rio+ 20 e o papel do brasil. *Caderno EBAPE.BR*, SciELO Brasil, v. 10, n. 3, p. 470–491, 2012. ISSN 1679-395. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512012000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300002)>. Acesso em: 04/10/2014. Citado na página 20.

WARNER, K. *Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations*. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2011. Citado na página 43.

WEISS, E. B. Environmental change and international law: new challenges and dimensions. 1992. Citado 2 vezes nas páginas 27 e 28.

WOOD, W. B. Ecomigration: Linkages between environmental change and migration. *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, Berghahn Books, p. 142, 2001. Citado na página 49.

World Bank. *Data of World Bank on Kiribati*. 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/kiribati>>. Citado na página 75.

World Bank. *Data of World Bank on Tuvalu*. 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/tuvalu>>. Citado na página 71.